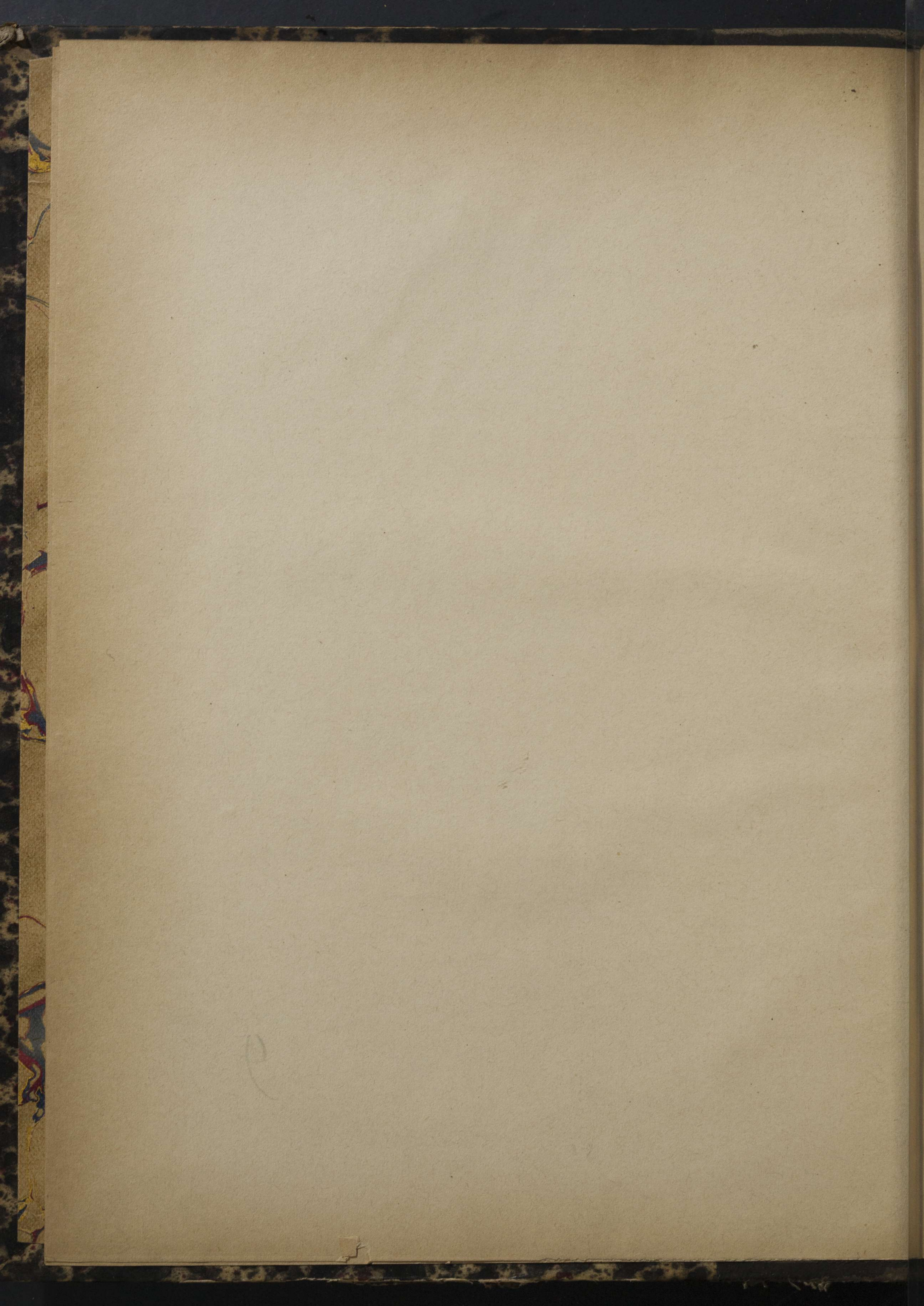








ENCYCLOPÉDIE DES TRAVAUX PUBLICS

LÉGISLATION DES MINES

FRANÇAISE ET ÉTRANGÈRE

ENCYCLOPÉDIE
DES
TRAVAUX PUBLICS
Fondée par M.-C. LECHALAS, Inspr génal des Ponts et Chaussées.

LÉGISLATION DES MINES
FRANÇAISE ET ÉTRANGÈRE

PAR

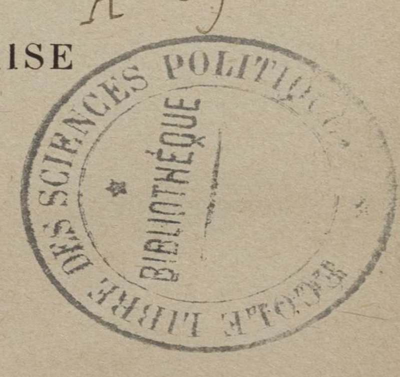
LOUIS AGUILLON

INGÉNIEUR EN CHEF DES MINES
PROFESSEUR DE LÉGISLATION A L'ÉCOLE NATIONALE
SUPÉRIEURE DES MINES

Second tirage, augmenté d'un Index alphabétique de la législation française.

PREMIÈRE PARTIE

LÉGISLATION FRANÇAISE



TOME SECOND

PARIS
LIBRAIRIE POLYTECHNIQUE
BAUDRY ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS
RUE DES SAINTS-PÈRES 15,
MÊME MAISON A LIÈGE

1891

La *Législation des Mines* comprend trois volumes : les deux premiers consacrés à la législation française, le troisième à la législation étrangère.

Une introduction, commune aux deux parties, se trouve au début du premier volume.

Une table générale des chapitres est placée en tête du tome premier, et une table spéciale détaillée à la fin de chaque volume.

Pour ce second tirage, on a ajouté, à la fin du deuxième volume, un index alphabétique de la législation française, avec mention des principales modifications survenues de 1886 à 1891.

Laval. — Imp. et stér. E. JAMIN, 41, rue de la Paix.

LÉGISLATION DES MINES

CHAPITRE X

DE LA SURVEILLANCE DE L'EXPLOITATION DES MINES PAR L'ADMINISTRATION

522. — Les sources principales auxquelles il faut recourir pour l'étude de la surveillance de l'administration sur les mines, ou de la police administrative des mines, sont les suivantes.

Il y a tout d'abord le titre V de la loi du 21 avril 1810, composé des articles 47, 48, 49 et 50 qui ont posé les bases essentielles et fondamentales de la matière. La rédaction de ce dernier article a été modifiée par la loi du 27 juillet 1880 en vue d'augmenter, d'une part, les objets pour la protection desquels l'administration peut et doit intervenir dans l'exploitation des mines, et, d'autre part, de mieux définir, en le renforçant, le rôle de l'administration. Après ces articles de la loi de 1810, il faut citer la loi du 27 avril 1838, dont la

seconde partie avait eu déjà le même objet que les modifications issues de la loi de 1880 : définir plus nettement le mode d'intervention de l'administration et augmenter ses pouvoirs de coercition, en vue de mieux atteindre le but pour lequel a été organisée la surveillance administrative.

Après ces deux lois vient le décret du 3 janvier 1813, qui a d'autant plus d'importance qu'il appartient à la période des décrets-lois du premier Empire. C'est un véritable règlement sur la police de l'exploitation des mines, mais organisant plus spécialement les mesures propres à prévenir les accidents de personnes et celles à suivre lorsque de pareils accidents sont arrivés.

Ce décret du 3 janvier 1813 a été modifié sur quelques points de détail et de procédure par l'ordonnance du 26 mars 1843, remplacée elle-même par le décret du 25 septembre 1882, rendu pour mettre la matière en harmonie avec la loi nouvelle du 27 juillet 1880 [1]. Mais cette ordonnance de 1843 et ce décret de 1882 ne se sont pas bornés à de pures modifications de forme. Suivant une tendance persistante depuis la loi de 1810, ils ont accentué et mieux défini le pouvoir de police de l'administration et étendu la portée, un peu limitée, du décret de 1813.

A ces règlements généraux il y a lieu de joindre l'ordonnance du 18 avril 1842 qui a statué sur un point spécial, l'élection de domicile auquel est astreint tout concessionnaire.

Les sources directes doivent être complétées par certaines prescriptions du décret organique du 18 novembre 1810 sur l'organisation du corps des mines, et enfin par la plupart des clauses insérées dans les cahiers des charges, rédigés suivant

1. L'administration a voulu faire pour l'ordonnance du 26 mars 1843, par le décret du 25 septembre 1882, ce que la loi du 27 juillet 1880 avait fait pour la loi du 21 avril 1810 : procéder à une simple revision de texte du document originaire sans modifier même le numérotage des articles. Si on s'explique sans peine le respect de la forme justement dû à une loi organique si importante que celle de 1810, on le comprend moins pour un simple règlement comme celui de 1843 qu'il eût été certainement préférable d'abroger purement et simplement pour le remplacer par un règlement nouveau. Cette solution eût été d'autant meilleure qu'un seul des deux articles conservés sans changement, l'article 5, avait justement cette mauvaise fortune d'être déjà abrogé, dans une de ses parties essentielles, par un décret du 27 mai 1854, ce qu'on a paru oublier. (V. nº 546.)

les différents modèles qui ont eu successivement cours et dont le dernier est annexé à la circulaire ministérielle du 9 octobre 1882.

523. — Une première section sera consacrée aux règles générales ou aux généralités sur l'intervention de l'administration dans l'exploitation des mines, c'est-à-dire aux généralités relatives à la police administrative des mines, tant en ce qui concerne les règles du fond que celles de la procédure ou de la compétence.

Dans une deuxième section nous examinerons les circonstances particulières dans lesquelles l'administration peut ou doit intervenir, et son mode d'intervention, en cherchant à classer méthodiquement ces circonstances.

SECTION I

GÉNÉRALITÉS SUR LA POLICE ADMINISTRATIVE DES MINES

524. — La mine étant une propriété qui ne peut être assujettie dans sa jouissance qu'à des servitudes ou à des prescriptions découlant directement de la loi, il faut tout d'abord se demander quels sont, d'après la loi, le caractère et le but de l'intervention de l'administration dans l'exploitation des mines, c'est-à-dire les objets pour lesquels elle peut intervenir et les limites de cette intervention; après ces règles du fond, nous examinerons suivant quelles formes elle peut intervenir, ou les règles de la procédure.

525. — Les objets pour lesquels l'administration a légalement le droit d'intervenir dans l'exploitation des mines peuvent se grouper sous trois chefs :

1° La conservation de la mine prise dans ce double sens

que l'administration doit veiller à ce que les substances minérales ne soient pas irrémédiablement perdues pour le public, par suite d'une exploitation abusive ou vicieuse, et qu'elle doit également veiller à ce que le public ne souffre pas momentanément de la privation de ces substances par suite d'abus de jouissance du concessionnaire ;

2° La protection de la surface en vue d'éviter les dangers pour la sécurité publique que l'exploitation des mines peut engendrer ;

3° La protection du personnel occupé dans la mine, pour éviter les accidents dont il peut être victime.

Ces trois objets essentiels de la surveillance administrative résultent du texte même de la loi de 1810.

526. — C'est évidemment à la « conservation de la mine », entendue dans le premier sens sus-indiqué, que se rapporte cette expression textuellement insérée dans le nouvel article 50 et qui a été substituée aux anciens mots « conservation des puits, solidité des travaux », lesquels avaient un caractère moins précis et pouvaient présenter l'inconvénient d'être considérés comme correspondant à une autre idée, notamment à celle de la sécurité de la surface ou de la sûreté du personnel occupé dans la mine.

Le second sens sous lequel nous entendons la conservation de la mine, et qui se rattache d'ailleurs au premier, résulte explicitement de l'article 49 de la loi de 1810, qui arme l'administration, dans le cas où les besoins des consommateurs seraient inquiétés, de pouvoirs que l'art. 10 de la loi du 27 avril 1838 a eu pour objet de définir exactement.

Il importe toutefois de bien s'entendre sur la limite légale de l'intervention de l'administration motivée par ces considérations économiques ayant pour base les besoins des consommateurs. Faut-il voir là, comme en matière de sécurité du personnel occupé dans la mine, et même comme en matière de sécurité de la surface, un droit absolu pour l'administration de prescrire discrétionnairement toutes les mesures qu'elle juge convenables? L'administration pourrait-elle notamment imposer au concessionnaire une nouvelle méthode d'exploitation sous le seul motif que celle pratiquée a l'inconvénient

d'amener, par abandon dans la mine, une perte trop considérable de la substance concédée? Nous ne le pensons pas. On a trop insisté, dans la discussion de la loi de 1810, sur le respect de la liberté d'exploitation, sur l'assimilation du concessionnaire exploitant une mine à l'agriculteur cultivant son champ, pour qu'on ne reste pas convaincu que l'administration ne peut intervenir, dans ce domaine économique, qu'en se conformant strictement aux pouvoirs qui lui ont été explicitement dévolus par la loi. Or, à cet égard, nous verrons, en commentant l'article 49 de la loi de 1810 à l'occasion du retrait des concessions (V. n° 562), que la seule mesure dont l'administration puisse user, le cas échéant, est celle du retrait, et cela dans certaines circonstances étroitement limitées.

Cette observation se trouvera d'ailleurs confirmée par celles que nous présenterons en traitant des règles applicables à la conduite des travaux.

527. — Les articles 47 et 50 de la loi de 1810 établissent que la protection de la surface est un des objets légaux de l'intervention de l'administration en matière d'exploitation de mines. Mais l'énumération limitative que fait le nouvel article 50, comme celle moins étendue de l'ancienne rédaction, montre qu'ici également le pouvoir de l'administration n'est pas illimité. Ce ne sont pas tous les objets de la surface, sans aucune distinction, que l'administration peut et doit protéger par telles mesures qu'elle juge opportunes ; mais bien des objets déterminés, que nous aurons à énumérer et à examiner en détail.

Toutefois cette limitation par catégorie serait oiseuse dans le cas où l'exploitation menacerait la surface sur une grande étendue et avec une importance de nature à compromettre la « sûreté du sol », suivant l'article 47, ou la « sécurité publique », d'après l'article 50.

528. — Ce n'est que pour la protection du personnel occupé dans la mine, ou, suivant les expressions de l'article 50 tant ancien que nouveau, pour « la sûreté des ouvriers mineurs », que l'administration se trouve réellement armée de

pleins pouvoirs, sans aucune restriction légale. Il importe seulement ici de ne pas étendre non plus les choses au delà de leur portée légale. Il faut que la vie ou la santé des ouvriers soit menacée pour justifier l'intervention de l'administration ; les mesures qu'elle pourra légalement prescrire, à cet effet, ne pourront être que des mesures de nature à atténuer ou faire disparaître la cause du danger pour la vie ou la santé du personnel.

Des stipulations qui n'auraient pour objet ou pour effet que d'augmenter le bien-être des ouvriers au point de vue purement économique ou moral ne reposeraient sur aucune base légale.

529. — Il importe, à un autre point de vue, de préciser la nature des mesures que l'administration peut prescrire, le cas échéant.

Si on laisse de côté la mesure exceptionnelle du retrait de la concession, l'administration ne peut intervenir qu'en matière de travaux exécutés ou à exécuter dans la mine : elle pourra interdire certains travaux ; ordonner qu'ils ne seront continués que d'une façon déterminée ou qu'ils ne pourront pas avoir lieu d'une certaine façon ; prescrire même l'exécution de travaux particuliers ; mais elle n'a d'action que sur ce qui se rattache directement à l'exploitation technique de la mine, sur ce qui peut être considéré comme ses travaux d'exploitation. Elle ne pourrait pas notamment, en se fondant sur ses pouvoirs de police, prescrire aux concessionnaires certains travaux à exécuter au jour en vue de provoquer la réparation de dommages résultant pour la surface de l'exploitation de la mine, voire même en vue d'empêcher la production des dommages que l'exploitation telle qu'elle a été faite ne permettrait plus d'éviter [1].

Le texte des quatre articles de la loi de 1810 établit pé-

1. Ainsi serait sans fondement légal, au point de vue de la police des mines, l'injonction qui serait faite à un concessionnaire par l'administration d'avoir à rétablir, dans un autre endroit et sur un nouveau plan, une route dont l'exploitation de la mine aurait rendu et rendrait le maintien pratiquement impossible. Mais si, au point de vue de la police des mines, l'administration pouvait se trouver désarmée en pareil cas, elle serait toujours suffisamment armée par ses pouvoirs en matière de voirie.

remptoirement la règle que nous venons d'énoncer. Ils ne visent que l'exploitation et les travaux d'exploitation, et par suite ne donnent un appui à l'action de l'administration que sur ce point.

530. — Il nous reste à rappeler, ce qui découle du reste des principes généraux de notre droit français, que l'administration ne peut user de son pouvoir de police minérale qu'en vue de l'intérêt public et point du tout pour la protection de ce qui ne serait qu'un pur intérêt privé. La Cour de cassation (Req. 23 avril 1850, *Chagot* c. *Fricaud*) rappelait très bien cette distinction fondamentale en disant :

« L'article 50 de la loi du 21 avril 1810, qui charge le préfet de déterminer les mesures de précaution nécessitées par l'exploitation d'une mine, ne s'applique qu'au cas où il s'agit de mesures à prendre dans l'intérêt de la sécurité publique. »

Lorsque des intérêts privés sont seuls en présence et en conflit, c'est effectivement au pouvoir judiciaire qu'il appartient, en principe, d'en connaître. Toutefois, en matière de mines et de police minérale, il y a lieu de faire à ce sujet une double distinction.

D'une part, en effet, c'est le propre de l'administration de n'intervenir, dans toutes les matières de police administrative, qu'en vue de prévenir et jamais en vue de prescrire ou d'accorder une réparation. Elle édicte des mesures pour l'avenir, elle n'en prescrit pas pour le passé. D'où on serait tenté de conclure que les tribunaux seraient seuls compétents pour ordonner, en matière de mines, des mesures qui ne devraient avoir pour objet ou pour effet que de réparer des dommages éprouvés ou de les empêcher de se représenter. C'est bien ce qu'avait dit la Cour de cassation dans son arrêt précité du 23 avril 1850, en ajoutant au motif ci-dessus rapporté :

« Quand, au contraire, il s'agit de mesures qui ne touchent que l'intérêt privé, elles peuvent être ordonnées par les tribunaux. »

Ainsi présentée, sans aucune restriction, cette thèse ne serait pas exacte. Elle omettrait un côté de la question essen-

tiel en matière de mines. C'est que l'administration tient, du titre V de la loi de 1810, le pouvoir exclusif de statuer sur tout ce qui concerne la conduite des travaux de mine. En prescrivant certaines mesures en vue de la défense de purs intérêts privés, les tribunaux pourraient émettre des décisions en contrariété formelle avec les prescriptions de l'administration. Ce serait là chose dont la Cour de cassation leur a dénié nettement le pouvoir (Req. 17 juin 1857, *Chagot;* 15 mai 1861, *Cie houillère Saint-Eugène;* 2 avril 1879, *mines de Provençal*). Toutefois, la Cour de cassation a reconnu, dans la plupart de ces arrêts, que les tribunaux pouvaient prescrire certaines mesures, s'il était établi, en fait, qu'elles ne pourraient absolument pas se trouver en contrariété avec celles que l'administration a pu ou pourrait prendre. Il ne faut pas se dissimuler qu'il y a là une distinction bien délicate; et, à part certains travaux de réparation à exécuter à la surface, il nous paraît bien difficile d'admettre que des prescriptions quelconques sur les travaux souterrains puissent être ordonnées par les tribunaux sans qu'il y ait lieu de craindre cette contrariété justement condamnée par la Cour de cassation. Aussi nous paraît-il qu'ils doivent s'en abstenir, par ce motif que nous empruntons aussi à la Cour de cassation et qui nous paraît parfaitement résumer la question :

« Attendu qu'il résulte des articles 47 et 50 de la loi de 1810 que l'autorité administrative reste seule juge de l'utilité des travaux d'exploitation souterraine qu'elle prescrit et qu'aucun obstacle ne peut être apporté directement ou indirectement à leur exécution par des décisions judiciaires antérieures ou postérieures. » (C. cass., 5 mars 1884, *de Grimaldi c. Fourcade.*)

531. — La seconde restriction au principe que l'administration ne doit intervenir que pour la protection de l'intérêt public se présente en matière de protection de maisons d'habitation contre l'effet des travaux souterrains, par des mesures préventives appropriées. Le droit de l'administration d'intervenir en cas pareil, si elle le juge opportun, lui est formellement reconnu par le texte de l'article 50 tant ancien que nouveau. Nous reviendrons ultérieurement (n° 577) sur cette question pour montrer que le nouvel article 50, en maintenant

dans son texte « la solidité des habitations » parmi les objets confiés à la sollicitude de l'administration, n'a pas eu seulement en vue la protection de la vie des habitants, laquelle aurait pu être considérée comme rentrant toujours implicitement dans l'intérêt public, mais bien aussi la conservation matérielle du bâtiment, ce qui rentre dans le domaine des purs intérêts privés.

532. — Voyons maintenant par quelles autorités et suivant quelles formes s'exercent les pouvoirs de police administrative en matière de mines.

533. — La loi du 21 avril 1810 avait mis les mines et usines dans les attributions du ministre de l'intérieur (V. art. 28, 36, 47), en conformité d'ailleurs des dispositions de la loi du 27 avril-25 mai 1791 qui, dans son article 7, stipulait que le ministre de l'intérieur aurait dans ses attributions : le maintien et l'exécution des lois touchant les mines, minières et carrières; la surveillance et l'exécution des lois relativement à l'industrie, aux arts et inventions, fabriques et manufactures.

Une ordonnance royale du 19 mai 1830 [1] sépara du ministère de l'intérieur, pour en former le ministère des travaux publics, diverses branches d'administration parmi lesquelles se trouvaient « celles qui composent la direction générale des ponts et chaussées et des mines ». Depuis lors, les mines sont restées dans les attributions du ministre des travaux publics.

Au point de vue administratif, le ministre des travaux publics est donc le chef du service public auquel se rattache l'administration des mines ; c'est le préfet qui est chef de service dans son département, sous l'autorité du ministre des travaux publics. Les ingénieurs des mines n'interviennent

1. On sait que, tandis que les constitutions de 1791, de l'an III et de 1848 décidaient que le nombre et les attributions des ministres ne pouvaient être déterminés que par une loi, il a été admis, avec les constitutions impériales de l'an VIII et de 1852, comme avec les chartes de 1814 et de 1830 et enfin la constitution actuelle de 1875, que le règlement de ces matières rentrait dans le domaine du pouvoir exécutif : la pratique a été consacrée en fait, bien qu'elle paraisse tout à fait incorrecte en droit.

que comme agents de préparation ou d'instruction, conformément aux prescriptions des lois et règlements sur la matière. Ainsi les *agents directs*, pour employer l'expression consacrée du droit administratif, ne sont que le ministre des travaux publics et le préfet dans son département : ce qui veut dire, on le sait, que ces agents sont les seuls qui aient un pouvoir d'injonction ou de contrainte contre les citoyens [1]. Le rôle que nous venons d'attribuer au préfet découlerait, à défaut de textes précis, des principes généraux sur lesquels repose notre organisation administrative ; il se trouve explicitement rappelé dans les lois et règlements de la matière et notamment, en ce qui concerne la police des mines, par le titre V de la loi du 21 avril 1810.

534. — En principe, et conformément aux règles générales de notre droit administratif, le préfet est l'autorité d'action qui statue en premier ressort en matière de police des mines ; le ministre des travaux publics n'est habituellement saisi que par la voie du recours hiérarchique.

Toutefois, dans certains cas exceptionnels qui doivent être explicitement formulés par la loi ou un règlement d'administration publique, la décision doit émaner directement du ministre, le préfet n'intervenant plus que pour préparer et diriger sur place l'instruction de l'affaire et pour donner son avis [2].

1. Toutefois, en cas d'accidents arrivés ou même de dangers imminents, les ingénieurs des mines ont exceptionnellement certains pouvoirs d'action propres qu'ils tiennent des articles 5 (danger imminent) et 14 (accident arrivé) du décret du 3 janvier 1813, ainsi que de l'article 2 de l'ordonnance du 26 mars 1843.

2. Voici quels sont les principales circonstances dans lesquelles le ministre doit statuer directement :

Permis de vente des produits de recherches faites par le propriétaire ou avec son assentiment (jurisprudence administrative, ne s'appuyant sur aucun texte formel, V. n° 123) ;

Approbation des projets de travaux pour l'exploitation d'une mine de sel ou d'une concession de puits ou source d'eau salée en cas de réclamation produite dans les enquêtes locales (art. 3 et 15, O. 7 mars 1841) ;

Interdiction de continuer l'exploitation d'une minière qui ne peut se prolonger sans rendre impossible l'exploitation de la mine coexistant souterrai-

535. — Cherchons à qui appartient le pouvoir réglementaire en matière de police des mines.

536. — Le chef du pouvoir exécutif l'a naturellement dans toute sa plénitude en vertu des pouvoirs que les constitutions, comme d'ailleurs la tradition sous tous les régimes, lui ont toujours reconnus. C'est à ce titre que les chefs du pouvoir exécutif ont successivement rendu les divers règlements que nous avons cités comme sources de la matière ; c'est à ce titre que le chef du pouvoir exécutif pourrait et devrait rendre un vrai règlement sur la police intérieure de l'exploitation ou la conduite des travaux, qui nous manque encore en France [1].

537. — A raison même de la plénitude du pouvoir réglementaire qui appartient constitutionnellement au chef du pouvoir exécutif, on doit dénier ce pouvoir réglementaire au ministre des travaux publics. Il est effectivement de doctrine et de jurisprudence que le ministre n'a le pouvoir réglementaire dans une matière rentrant dans ses attributions, que lorsqu'il lui en a été fait délégation expresse par un texte de loi [2]. Or, un pareil texte fait défaut dans notre législation des mines, sauf pour le seul cas prévu à l'article 15 du décret du 3 janvier 1813 relatif à l'instruction réglementaire qui doit émaner du ministre pour les médicaments et moyens de

nement sur le même gisement (art. 70, 1er alin., L. 21 avril 1810 — 27 juillet 1880) ;

Arrêté de déchéance dans tous les cas de retrait de concession (art. 6, L. 27 avril 1838) (V. nº 567) ;

Indication des exploitations qui, par leur importance ou le nombre de leurs ouvriers, doivent entretenir à leurs frais des chirurgiens spéciaux (art. 16, D. 3 janvier 1813).

1. Il est curieux de constater qu'alors que dans notre pays, qu'on dit si réglementé, un pareil règlement manque encore, en Belgique, où l'on applique également la loi de 1810, on en est déjà à la seconde période de pareils règlements. Un arrêté royal du 28 avril 1884, qui forme le règlement le plus complet qu'on puisse voir sur la police des travaux des mines, a remplacé l'arrêté royal antérieur du 1er mars 1850, qui avait été modifié ou complété sur quelques points par les arrêtés royaux des 8 avril 1858 et 18 juin 1876, ce dernier spécial à l'éclairage.

2. V. Aucoc., *Conférences*, 3e édit., t. I, nº 66 : « Les règlements faits par les ministres en dehors d'une délégation expresse n'auraient aucune autorité à l'égard des citoyens. »

secours que les exploitants sont tenus d'entretenir sur leurs établissements.

Le conseil d'État a fait une stricte application de ce principe par cinq arrêts au contentieux rendus dans des affaires concernant les salines de l'Est, arrêts qui mettent en pleine lumière les règles de la matière.

Par deux arrêtés distincts, le ministre des travaux publics avait décidé : par l'un, que tous les exploitants par dissolution des mines de sel voisines de la ligne du chemin de fer de Paris à Avricourt seraient tenus de reporter le siège de leurs travaux à une distance de 500 mètres au moins de la voie ferrée et d'abandonner ceux de leurs trous de sonde qui se trouveraient à une distance moindre ; par l'autre, que tous les exploitants par dissolution des mines de sel voisines du canal de la Marne au Rhin, dans le département de Meurthe-et-Moselle, seraient tenus de reporter le siège de leurs travaux à une distance de 250 mètres au moins du canal.

Ces deux arrêtés, dont le second, notons-le en passant, n'était fait que pour un département, ont été annulés, pour excès de pouvoirs, dans les mêmes termes par cinq arrêts du conseil d'État : deux du 4 mars 1881 pour le premier arrêté relatif au chemin de fer (*mines de sel de Portieux; mines de sel du Pont de Saint-Phlin*) ; trois pour l'arrêté relatif au canal (4 mars 1881, *Salines de Laneuveville-devant-Nancy;* — 13 mai 1881, *Salines de Sommerville;* — 16 juin 1882, *Soc. anony. de Sainte-Valdrée*).

Tous ces arrêts, motivés dans des termes identiques, disent :

« Attendu que l'arrêté avait un caractère général ; qu'il tendait à modifier, à l'égard de tous les concessionnaires de mines de sel d'un même département, les conditions d'exploitation desdites mines, telles qu'elles ont été fixées par l'ordonnance du 7 mars 1841 et par leurs cahiers des charges ;

« Attendu que ces mesures rentraient dans l'exercice du pouvoir réglementaire, qui, en principe, appartient au gouvernement, et dont le ministre des travaux publics n'a reçu aucune délégation à cet égard. »

Le principe doctrinal, qui découle de ces arrêts, est d'autant

plus net[1] qu'ils ont tous commencé par reconnaître explicitement :

« Qu'il appartient à l'administration, dans l'intérêt de la sûreté publique et de la conservation du sel, d'interdire en tout ou partie l'exploitation d'une mine ; »

Mais,

« Dans les conditions, et suivant les formes prévues par l'article 50 de la loi du 21 avril 1810, le titre II du décret du 3 janvier 1813, et l'ordonnance du 26 mars 1843. »

538. — Le préfet a-t-il le pouvoir réglementaire dans son département, ou ne peut-il agir que par mesures individuelles ?

Ce serait cette dernière solution qui paraîtrait avoir été implicitement admise par les arrêts du conseil d'État que nous venons de rapporter. Il faudrait prendre garde cependant de généraliser, sous l'autorité de ces seuls documents, cette doctrine sur un point qui n'était pas explicitement soumis au conseil d'État et sur lequel celui-ci n'a peut-être pas eu l'intention de se prononcer catégoriquement. Si on invoque, au contraire, les principes généraux du droit administratif, on ne voit pas de difficulté bien sérieuse à admettre le pouvoir réglementaire du préfet en matière de police de mines, au même titre qu'il a été admis dans des matières analogues pour lesquelles un semblable pouvoir de police lui a été attribué[2]. Il est constant que l'administration, surtout

1. Il est curieux de constater que ce principe si nettement mis en évidence par le conseil d'État semble avoir été méconnu par la Cour de cassation qui, dans son arrêt (Crim.) du 13 août 1857 (*Mony*), n'a pas contesté la force exécutoire d'un règlement ministériel fait pour l'exploitation des minières de fer d'un département. Peut-être la cour n'a-t-elle considéré, dans ce cas, l'intervention du ministre que comme l'approbation nécessaire d'un règlement préfectoral.

2. V. Aucoc, *Conférences*, 3e édit., t. I, nº 91.

La Cour de cassation ne paraît pas avoir davantage dénié au préfet le pouvoir réglementaire en matière de police de mines qu'en d'autres matières analogues. Ainsi dans l'espèce sur laquelle a été rendu l'arrêt du 28 juillet 1854 (Crim.), mentionné au nº 501 (note), il s'agissait d'un arrêté préfectoral réglementaire applicable à toutes les mines du département de Saône-et-Loire. Si cet arrêté a été déclaré illégal et sans force exécutoire, ce n'est pas parce

dans ces derniers temps, a généralement évité de procéder par cette voie, et, lorsque les préfets ont eu à imposer des prescriptions uniformes à toutes les mines de leur département, au lieu d'édicter un règlement applicable *ipso facto* à tout le département, ils ont rendu des décisions individuelles, mais absolument identiques entre elles [1].

539. — Les mesures que le préfet peut être appelé à prendre à l'encontre d'un exploitant de mines en vertu de ses pouvoirs de police sont soumises, en dehors des règles générales applicables à tout acte individuel de police administrative émané d'un préfet, à certaines conditions spéciales découlant des lois et règlements sur la matière.

A cet égard, il importe de faire une distinction entre le décret du 3 janvier 1813 et les deux règlements qui l'ont suivi, l'ordonnance du 26 mars 1843 et le décret du 25 septembre 1882.

Le décret du 3 janvier 1813 dans son titre II ne traitait que des dangers qui pouvaient menacer la mine au point de vue de la sécurité du personnel qui y était occupé, de même que son titre III ne s'occupait que des accidents ayant atteint ce personnel. On pouvait dire que ce décret avait laissé de côté tout événement qui n'aurait constitué qu'une menace pour la sécurité de la surface. Cette interprétation se trouve d'ailleurs confirmée par le préambule qui précède le décret, où il est dit que l'Empereur ne l'a rendu qu'en raison de « sa sollicitude en faveur de ses sujets occupés journellement aux travaux des mines ».

Il y avait là une lacune qui a été comblée par l'article 1er de l'ordonnance du 26 mars 1843 [2], dont l'article 1er du décret actuellement en vigueur du 25 septembre 1882, n'est qu'une

que c'était un arrêté réglementaire, mais uniquement parce qu'il n'avait pas été approuvé par le ministre.

1. C'est ainsi notamment qu'on a opéré dans la Loire et le Gard où, par arrêtés individuels, toutes les mines à grisou de ces départements ont été, en fait, soumises à un règlement identique.

Puisque, par ce procédé, on peut finalement arriver à ce résultat d'édicter légalement un règlement préfectoral, autant vaut, ce nous semble, reconnaître franchement le pouvoir réglementaire du préfet.

2. V. la note du n° 52 qui fait connaître l'origine de cette ordonnance.

reproduction mise en harmonie avec les modifications faites à l'article 50 de la loi de 1810 par la loi de 1880. Les prescriptions de ces règlements s'appliquent non pas seulement aux cas prévus par le décret de 1813, mais bien à tous les cas où l'article 50 de la loi de 1810 peut être invoqué, ce qui revient à dire dans tous les cas où le préfet peut intervenir en vertu de ses pouvoirs de police sur les mines.

Dans tous ces cas, en conformité des articles 2 et 3 de l'ordonnance du 26 mars 1843, le premier intégralement maintenu et le second reproduit par le décret du 25 septembre 1882, le préfet ne peut statuer qu'après avoir reçu les avis et propositions des ingénieurs des mines et du maire (pour ce qui concerne les mesures extérieures) et après avoir entendu l'explorateur ou le concessionnaire.

Le règlement n'a pas dit sous quelle forme ni dans quel délai l'intéressé doit être entendu. L'administration a donc sur ce point un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il suffira qu'elle établisse, le cas échéant, que l'intéressé ne puisse pas arguer qu'il n'a pas été entendu. Le mode à la fois le plus simple et le plus rationnel consistera à aviser l'intéressé par la voie administrative, notamment par notification des agents locaux, d'avoir à prendre connaissance des propositions des ingénieurs et du dossier, et de fournir ses observations en réponse dans un délai de huit ou quinze jours.

540. — L'art. 4, 2e alinéa, du décret du 3 janvier 1813 stipulait qu'en cas d'urgence, l'ingénieur en ferait mention spéciale dans son rapport et le préfet pourrait ordonner que son arrêté fût provisoirement exécuté.

Cette disposition peut-elle être considérée comme étant encore en vigueur, ou n'a-t-elle pas été implicitement abrogée par la stipulation générale et sans réserve de l'article 3 de l'ordonnance du 26 mars 1843 et du décret du 25 septembre 1882 ?

Nous pensons qu'elle doit être tenue pour abrogée.

Tout d'abord, il y aurait lieu de faire une distinction : le décret de 1813 ne pouvant être invoqué que pour les accidents qui menacent le personnel, comme nous venons de le dire, on ne pourrait jamais invoquer cette clause d'urgence pour

les événements qui ne menaceraient que la sécurité de la surface ou la conservation de la mine, abstraction faite de son personnel.

D'autre part, la nécessité de l'exécution immédiate se comprenait dans le système du décret de 1813, qui exigeait que l'arrêté préfectoral fût approuvé par l'administration supérieure pour être exécutoire (art. 4, 1er alinéa); mais cette clause doit être considérée comme abrogée depuis l'ordonnance du 26 mars 1843 ainsi que nous allons le dire.

Ajoutons enfin que, par suite de cette nécessité d'entendre au préalable l'intéressé, l'action de l'administration ne se trouvera pas, le cas échéant, paralysée par cette raison de droit alors qu'il importerait, en fait, qu'elle fût immédiate. Outre que le préfet peut parfaitement impartir au concessionnaire, en pareille occurrence, un délai fort court pour fournir ses observations, l'article 2, troisième alinéa, de l'ordonnance de 1843, intégralement conservé par le décret de 1882, arme suffisamment l'administration, puisqu'en cas de péril imminent, l'ingénieur des mines, avec le concours des autorités locales, peut prendre d'office, sans provoquer même une décision préfectorale, toutes les mesures que la situation réclame.

541. — L'arrêté préfectoral rendu, sur les propositions des ingénieurs des mines et après observations des intéressés, est exécutoire sans avoir besoin d'être approuvé par l'administration supérieure, comme l'exigeait l'article 4 du décret du 3 janvier 1813. C'est là une conséquence évidente du texte de l'ordonnance du 26 mars 1843 et du décret du 25 septembre 1882, dans lesquels il n'est plus fait mention de cette formalité qui, étant exceptionnelle de sa nature, d'après les principes généraux de notre droit administratif, nécessiterait d'avoir été stipulée explicitement dans ces deux documents. La circulaire du ministre des travaux publics du 10 mai 1843 ne peut laisser aucun doute sur ce point; elle dit, en effet : « le recours au ministre, énoncé par l'article 4 (du décret de 1813), entraîne des lenteurs là où la célérité est au contraire une condition indispensable[1]. »

1. M. Lamé-Fleury (*Texte annoté*, note 2 sur article 50, p. 56) a soutenu la même doctrine. Toutefois un arrêt de la Cour de cassation (Crim.) du 28 juillet 1854

542. — La procédure générale que nous venons d'indiquer subirait-elle une modification pour le cas et dans les circonstances prévues par l'article 7 du décret du 3 janvier 1813 ? Nous ne le pensons pas, tenant les dispositions de cet article comme abrogées implicitement par la loi du 27 avril 1838 et l'ordonnance du 26 mars 1843 [1].

D'une part, en effet, il s'agit dans l'espèce prévue au décret de 1813 d'une fermeture, à ordonner par l'administration, de travaux d'une partie ou de la totalité d'une exploitation qui se trouve dans un état de délabrement ou de vétusté tel qu'il constitue un danger pour la sécurité du personnel occupé dans la mine. En cas de dénégation d'un pareil état de la part du concessionnaire, c'est le ministre seul qui pouvait statuer après un rapport d'experts. Cette nécessité de l'expertise pour procéder à la fermeture ainsi que le renvoi de la décision à prendre au ministre en première instance, ne sont-ils pas naturellement tombés depuis les stipulations si claires et si topiques des articles 8 et 7 de la loi du 27 avril 1838, en vertu desquels le préfet pourra, dans les formes et avec les recours prévus à cet article 7, prononcer l'interdiction ou la fermeture de ladite mine comme ouverte en contravention aux lois ou règlements sur les mines [2]?

(*Siraudin, Chagot et Cie*) a déclaré sans force exécutoire un arrêté règlementaire du préfet de Saône-et-Loire du 8 février 1847, non pas parce qu'il était réglementaire, mais par le seul motif qu'il ne pouvait être exécutoire avant d'avoir été approuvé par le ministre conformément à l'article 4 du décret du 3 janvier 1813. En se reportant à l'arrêté incriminé, on s'explique cette solution de la cour ; l'arrêté ne visait que l'article 50 de la loi du 21 avril 1810 et le titre II du décret du 3 janvier 1813 et nullement l'ordonnance du 26 mars 1843 que le préfet au contraire aurait dû seule invoquer.

1. Nous aurions jugé sans intérêt de traiter cette question, ne voyant pas dans quelles circonstances de fait l'article 7 précité pourrait trouver une application pratique si les projets de loi d'initiative parlementaire sur les délégués mineurs n'étaient allés rechercher cette disposition parfaitement inutile pour la faire revivre. On se l'explique d'autant moins que si la théorie que nous présentons était contestée et si le législateur mieux inspiré avait cru devoir intervenir, il n'aurait dû le faire que pour abroger explicitement ces dispositions, quand bien même le tiers-expert devrait être un délégué. Elles ne peuvent, en effet, qu'énerver et affaiblir l'action nécessaire de l'administration sur l'exploitant, notamment en créant des délais de procédure interminables.

2. On reconnaîtra sans peine dans la procédure organisée par l'article 7 du décret de 1813 une reproduction des formalités exigées en matière de démolition de bâtiments menaçant ruine par les déclarations du roi des 18 juillet 1729 et 18 août 1730 (V. note du n° 577).

Il ne faut pas perdre de vue que l'ordonnance du 26 mars 1843 a, comme tout acte analogue, implicitement abrogé toutes les dispositions des actes de même nature qui sont contraires à celles qu'il édicte. Or, ladite ordonnance est un règlement d'administration publique au même titre que le décret de 1813, faite comme celui-ci pour l'application du titre V de la loi de 1810. Seulement, tandis que le décret de 1813 n'avait traité qu'une question, celle de la sécurité du personnel occupé dans la mine, l'ordonnance de 1843 s'applique à tous les cas pour lesquels l'administration peut invoquer l'article 50. Cette ordonnance a compris tout le genre dont une espèce seule avait fait l'objet du décret de 1813. Le cas prévu par l'article 7 du décret de 1813 rentre incontestablement dans ceux qui sont mentionnés dans l'article 1er de l'ordonnance de 1843, pour lesquels a été instituée la procédure nouvelle inaugurée par les articles suivants de l'ordonnance. D'où il résulte que cette procédure seule est applicable et non celle, exceptionnelle, de l'article 7 du décret de 1813, qu'il faut donc tenir pour abrogée[1] et bien se garder de faire revivre en droit comme en fait.

1. Si l'on objectait à cette argumentation que le décret du 3 janvier 1813 est un de ces décrets du premier Empire auxquels il faut attribuer force de loi et qu'une loi seule peut modifier, nous répondrions en opposant la distinction, consacrée par la doctrine (V. Aucoc, *Conférences*, 2e édit., t. I, nos 34 et 35), entre les dispositions de ces décrets-lois qui ont effectivement le caractère législatif et celles qui n'ont que le caractère réglementaire. Pour celles-là il n'a jamais été contesté qu'un règlement suffit pour les modifier ou les abroger. Nous ne voyons rien dans les dispositions de l'article 7 du décret de 1813 qui puisse être réputé du domaine exclusif du législateur.

On peut également montrer que le système consistant à admettre que l'article 7 du décret de 1813 est en vigueur, est en désaccord encore plus complet avec les règles générales de la police des mines telle qu'elle se trouve aujourd'hui constituée par le nouvel article 50 de la loi de 1880. En effet, l'ancien article 50 disposait que le préfet statuait en matière de police de mines « ainsi qu'il est pratiqué en matière de grande voirie », et l'article 7 du décret de 1813 reproduit en effet les dispositions de voirie applicables aux bâtiments menaçant ruine qui bordent les voies publiques. Mais on a voulu, dans la nouvelle rédaction de l'article 50, affirmer la plénitude du pouvoir de police du préfet, tel qu'il existe sans conteste depuis la loi de 1838, en sorte que toutes ces formalités empruntées au domaine de la voirie et stipulées comme garanties pour les tiers doivent être tenues pour abrogées.

Les questions que soulève le caractère exact du décret de 1813 ont été examinées dans la *Revue de la législation des mines* (années 1885 et 1886).

543. — L'arrêté pris par un préfet, en matière de police des mines, par application des principes qui viennent d'être exposés, est, en droit, un acte administratif soumis aux règles qui régissent de pareils actes.

En conséquence, il pourra toujours être déféré, sans limitation de délai, par la voie du recours hiérarchique au ministre des travaux publics, qui peut discrétionnairement le réformer par lui-même en tout ou en partie, ou inviter le préfet à le réformer conformément à ses instructions.

Sauf des cas exceptionnels explicitement prévus par la loi, l'arrêté du préfet ou la décision ministérielle intervenue sur appel ne sont pas susceptibles d'un recours contentieux devant le conseil d'État. Mais ils peuvent lui être déférés, dans les délais à ce impartis, pour excès de pouvoirs. Il y aurait excès de pouvoirs soit pour violation des formalités substantielles, notamment si le préfet avait statué sans avoir reçu des propositions des ingénieurs des mines ou sans avoir entendu l'intéressé ; soit pour incompétence, si le préfet avait statué pour un objet ne rentrant pas légalement dans ceux pour lesquels le pouvoir de police en matière de mines lui a été conféré par l'article 50 de la loi de 1810.

544. — En dehors des sanctions pénales qui peuvent atteindre les infractions aux prescriptions de police imposées légalement par l'administration, sanctions pénales dont il sera traité au chapitre XVIII, la loi a conféré à l'administration des pouvoirs exceptionnels pour assurer, par la voie administrative, l'exécution de ses décisions.

545. — Si l'explorateur ou le concessionnaire n'exécutait pas, dans le délai qui lui a été imparti à cet effet, les travaux prescrits par l'administration, celle-ci pourrait les faire exécuter d'office, aux frais de l'intéressé.

Ce principe, dont on trouvait une première idée dans l'article 37 du décret d'organisation du corps des mines du 18 novembre 1810, fut explicitement formulé par l'article 10 du décret du 3 janvier 1813 pour tous les cas auxquels ce règlement s'appliquait, puis étendu par l'article 4 de l'ordonnance du 26 mars 1843, reproduit, avec mention en plus de

l'explorateur, par l'article 4 du décret du 25 septembre 1882, à tous les cas dans lesquels l'administration peut intervenir en vertu de l'article 50 de la loi de 1810, c'est-à-dire dans toutes les matières du domaine de la police des mines.

Le principe posé par les règlements se trouve rappelé par l'article 9 de la loi du 27 avril 1838.

546. — L'article 5 de l'ordonnance du 26 mars 1843 stipulait que le recouvrement des frais ainsi avancés par l'administration serait opéré par les préposés de l'administration de l'enregistrement et des domaines comme en matière d'amendes, frais et autres objets se rattachant à la grande voirie, avec dévolution toutefois du contentieux de ces taxes au conseil de préfecture.

Mais, d'après un décret du 27 mai 1854, ces frais doivent être désormais recouvrés par les percepteurs des contributions directes sur rôles rendus exécutoires par les préfets ; ces taxes constituent en droit des taxes assimilées aux contributions directes, et soumises, par conséquent, à toutes les règles de la matière tant pour le recouvrement que pour les réclamations [1].

Pour faire rentrer ces taxes, le Trésor peut donc se prévaloir du privilège que la loi de 1808 lui a conféré pour le recouvrement des contributions directes (n° 498) sur tous les biens meubles et effets mobiliers appartenant au redevable.

Mais, en outre, l'article 9 de la loi du 27 avril 1838 a remis à l'administration une arme encore plus puissante, puisque cet article l'autorise, en cas de non-payement de pareilles taxes ou de non-remboursement de pareils frais, à prononcer la déchéance du concessionnaire et à poursuivre l'adjudication de la mine conformément à l'article 6 de la même loi, pour se payer, par privilège, des sommes qui lui sont dues, sur le produit de la vente [2].

1. C'est cette modification faite à l'article 5 de l'ordonnance du 26 mars 1843 par le décret du 27 mai 1854 que le décret du 25 septembre 1882 a paru avoir oubliée, sinon méconnue. Le décret de 1882 a effectivement maintenu explicitement l'ancien texte dudit article 5 de l'ordonnance de 1843 alors que cet ancien texte, à ce point de vue, n'a plus aucun sens.

2. Par les dispositions de cet article, le Trésor se trouve avoir un véritable privilège, pour recouvrer le montant de ce qui lui est dû, sur le produit de la vente. A défaut de vente, la mine lui reste comme gage, libre et franche de toutes charges de la part des tiers comme du précédent concessionnaire.

547. — L'administration pourrait aussi, le cas échéant, appliquer, comme sanction de prescriptions qui ne seraient pas observées, l'article 8 de la loi du 27 avril 1838, autorisant le préfet à interdire par la voie administrative, c'est-à-dire *etiam manu militari*, tout puits, toute galerie ou tout autre travail d'exploitation ouvert en contravention aux lois ou règlements sur les mines.

Seulement, par application de l'article 7 de la même loi, et par exception aux règles habituelles des recours contre les actes administratifs, un pareil arrêté du préfet peut non seulement faire l'objet d'un recours au ministre, mais encore au conseil d'État par la voie contentieuse, c'est-à-dire sur le fond même du litige.

L'article 7 ne dit pas si ces divers recours sont suspensifs; dans le silence du texte il faut, ce nous semble, appliquer les principes généraux du droit administratif, d'après lesquels le recours en matière administrative, à la différence du recours en matière judiciaire, n'est jamais suspensif à moins que le contraire n'ait été explicitement indiqué par un texte de loi [1]. Il nous paraît d'autant plus rationnel d'interpréter ainsi l'article 7 qu'on trouve dans l'article 6 un exemple d'un recours au contentieux devant le conseil d'État, absolument analogue, dont le législateur a explicitement indiqué le caractère suspensif.

SECTION II

DES MESURES DE POLICE AUXQUELLES L'EXPLOITANT EST OU PEUT ÊTRE ASSUJETTI

548. — Pour examiner convenablement ce vaste sujet, il convient de le diviser en trois paragraphes dans lesquels il semble qu'on puisse faire rentrer toute la matière.

1. V. Aucoc, *Conférences*, 3e édition, t. I, n 376.

Nous traiterons d'abord des diverses obligations générales auxquelles tout concessionnaire est tenu envers l'administration pour l'ouverture et la conduite des travaux, obligations qui ont pour objet essentiel de permettre à l'administration d'exercer la surveillance qui lui a été dévolue par la loi. A ces obligations sur l'ouverture et la conduite des travaux nous paraissent devoir se rattacher les règles relatives à l'abandon et au retrait des mines.

Ce sont là des règles générales qui s'appliquent nécessairement à toute mine exploitée.

Nous examinerons dans les deux paragraphes suivants les mesures spéciales destinées dans des cas particuliers, éventuels, à assurer la protection de la surface et enfin celles relatives à la protection du personnel occupé dans les travaux.

Ces trois paragraphes doivent être naturellement complétés par les règles relatives aux visites ou à la surveillance des exploitations par les ingénieurs, encore bien que ce sujet pût être à la rigueur rattaché à l'étude spéciale de l'administration ou du corps des mines, que nous faisons dans le chapitre xx.

§ I

Des obligations générales auxquelles tout exploitant est tenu.

549. — L'ordonnance du 18 avril 1842, s'appuyant sur les principes de la loi du 27 avril 1838, a astreint tout concessionnaire de mine à élire un domicile qu'il doit faire connaître par une déclaration adressée au préfet du département où la mine est située [1]. Le texte de l'ordonnance n'implique nulle-

1. Sans vouloir contester l'exactitude de la thèse très habilement présentée dans la circulaire du ministre des travaux publics du 16 mai 1842, qui a accompagné l'ordonnance du 18 avril précédent, thèse d'après laquelle la nécessité d'un domicile élu découle naturellement de la loi de 1810, du décret de 1813 et de la loi du 27 avril 1838, on ne peut s'empêcher de regretter que cette obligation du domicile n'ait pas été stipulée par le législateur lui-même, et il serait à désirer que le domicile ne pût être élu que dans le département où la mine est située. On s'explique d'autant moins la réserve des règlements sur ce point que les règlements locaux sur l'exploitation des carrières astreignent l'exploitant d'une carrière à élire un domicile dans la commune.

ment que le domicile élu doive nécessairement se trouver dans ce département.

En cas de transfert de la propriété de la mine, à quelque titre que ce soit, l'obligation énoncée en l'article précédent est également imposée au nouveau propriétaire (art. 2). On ne peut contester l'utilité d'une pareille mesure. Malheureusement l'ordonnance n'a pas dit ou n'a pas osé dire que tout transfert devait être notifié à l'administration et on ne voit nulle part, en effet, un texte qui impose cette obligation aux intéressés.

550. — Lorsqu'une concession de mine appartient à plusieurs personnes ou à une société, suivant l'article 7 de la loi du 27 avril 1838; en d'autres termes, dès qu'une mine n'appartient pas exclusivement à un particulier, les concessionnaires ou la société sont tenus de désigner, par une déclaration authentique faite au secrétariat de la préfecture, un représentant vis-à-vis de l'administration, tant en demandant qu'en défendant, auquel toutes notifications et significations pourront être en conséquence valablement faites.

L'article dit positivement que ce représentant peut être étranger à la société ou à l'association, quand bien même, par conséquent, la société régulièrement constituée par des statuts aurait un représentant, en tant que société, déterminé par ces statuts.

Il semblerait que ce dût être ce représentant qui devrait être astreint à l'élection de domicile prévue par l'ordonnance de 1842; et cependant l'ordonnance ne parle explicitement que du propriétaire ou du concessionnaire.

La cour de Lyon a admis (17 juin 1835) que dans le cas où les intéressés ne pourraient pas arriver à s'entendre sur le choix de ce représentant, il appartenait aux tribunaux de le désigner[1].

551. — Outre ce représentant administratif, le même article 7 de la loi de 1838 fait allusion dans son premier alinéa à un directeur technique qui peut être nécessaire pour qu'on soit

1. Peyret-Lallier, t. II, n° 789.

certain que « les travaux d'exploitation soient soumis à une direction unique et coordonnés dans un intérêt commun ». Au lieu que l'obligation du représentant administratif incombe de plein droit à toute association ou société qui possède une mine, celle du directeur technique ne naît que sur réquisition du préfet.

Rien n'empêche naturellement que ce directeur technique soit la même personne que le représentant administratif[1].

En somme, ce qui importe encore plus que le choix d'un pareil directeur technique, c'est qu'il soit justifié, sur la réquisition du préfet, ainsi que le porte ce dit article 7, qu'il est pourvu, par une convention spéciale, à ce que les travaux d'exploitation seront menés comme il est dit ci-dessus[2]. Au cas contraire, le préfet peut, en vertu du même article, troisième alinéa, suspendre tout ou partie des travaux par voie administrative, c'est-à-dire *etiam manu militari*, sauf recours au ministre, et, s'il y a lieu, au conseil d'État par la voie contentieuse[3].

552. — Les règles admises par l'administration en matière d'ouverture de nouveaux travaux ou de choix d'une méthode d'exploitation n'ont jamais fait l'objet, à défaut d'un règlement général sur la matière, que de prescriptions insérées dans les cahiers des charges ou les actes de concession. C'est surtout sur ce point important que ces documents ont subi les variations si curieuses que nous avons rappelées (V. n° 184). Comme nous l'avons dit, on peut sensiblement faire rentrer les dispositions prises à cet égard en trois systèmes principaux.

Dans le premier, l'administration imposait au concession-

1. Étienne Dupont, *Cours*, p. 281.

2. C'est la circulaire du 29 décembre 1838, par laquelle le ministre des travaux publics a commenté la loi du 27 avril 1838, qui a particulièrement insisté sur le directeur technique. « Il faut, en outre, porte-t-elle, que la convention confie à un seul et même directeur la direction générale des exploitations ouvertes ou à ouvrir dans la concession; .... la loi veut une direction unique et une semblable direction ne peut être le fait de plusieurs personnes. Il doit y avoir un agent principal à la direction duquel tout vienne aboutir comme à un centre commun. »

3. V. au n° 547 ce qui a été dit du caractère non suspensif que nous attribuons à ces recours.

naire les travaux à ouvrir et la méthode d'exploitation à suivre; ce fut le système suivi jusque vers 1833, à l'exception des dispositions beaucoup plus libérales stipulées en 1824 dans le cahier des charges des mines de houille de la Loire. Dans le second système, qui remonte à peu près à 1833, mais ne fut officiellement généralisé que par les modèles annexés à la circulaire du 8 octobre 1843, on avait rendu l'initiative au concessionnaire ; mais il avait encore besoin d'une autorisation admininistrative pour être habilité à exécuter ses projets. Enfin vint le système actuel, qui remonte à 1861, bien qu'il n'ait été officiellement généralisé que par les modèles annexés à la circulaire du 9 octobre 1882.

553. — Dans ce système, le concessionnaire n'est plus tenu qu'à faire une simple déclaration ou communication de ses projets pour mettre l'administration en mesure, le cas échéant, d'exercer les devoirs de protection qui lui incombent. Si le préfet n'a pas fait d'opposition, dans le délai de deux mois, porte l'article C du modèle, à partir du jour du dépôt des pièces à la préfecture, il sera passé outre par le concessionnaire à l'exécution des travaux.

Il y a là une procédure fort simple puisqu'elle permet à l'administration de s'abstenir même de répondre à la communication du concessionnaire, si elle n'a pas d'opposition à faire. Si au contraire le préfet, après avis des ingénieurs des mines, croit devoir faire opposition par le motif, et pour celui-là seulement, que les travaux projetés peuvent occasionner quelques-uns des abus ou dangers auxquels l'administration a légalement le droit et le devoir de remédier, il le notifie d'abord au concessionnaire qui se trouve ainsi dans l'impossibilité légale de donner suite à ses projets, à moins de tomber sous le coup des sanctions prévues par l'article 8 de la loi du 27 avril 1838 et notamment de l'interdiction, par voie administrative, *etiam manu militari*. Le concessionnaire ne pourra entreprendre ses travaux que lorsqu'il aura soumis à l'administration, après entente avec elle, un projet qui ne donne plus lieu à de semblables objections.

554. — Mais il importe de remarquer que le fait par l'administration de n'avoir pas fait opposition dans le délai de deux mois ne constitue pas, en faveur du concessionnaire, un droit acquis qui empêche ultérieurement l'administration d'intervenir, s'il y a lieu, en vertu de l'article 50 de la loi de 1810, pour prescrire au concessionnaire toute modification jugée nécessaire au plan primitif, voire même l'interdiction totale ou partielle, si la protection de la surface ou du personnel employé dans la mine venait à l'exiger. Sous ce rapport, le concessionnaire reste continuellement sous l'œil et le bras de l'administration ; les charges qui peuvent découler pour lui de l'intervention administrative, s'exerçant par et pour l'application de l'article 50, constituent en quelque sorte une servitude légale dont la mine est et reste continuellement et perpétuellement grevée.

Ce principe incontestable est explicitement rappelé à la fin de l'article E du modèle actuel des cahiers des charges.

555. — Nous avons eu assez fréquemment l'occasion d'insister sur le caractère de la propriété des mines, sur le respect dû à la liberté de l'exploitant, pour tout ce qui ne lui était pas explicitement imposé par la loi, pour que nous ayons besoin de faire ressortir combien étaient peu admissibles, en droit, les deux premiers systèmes admis par l'administration en cette matière, et combien le conseil d'État avait été bien inspiré en 1861, dans la transformation qu'il a provoquée et maintenue en 1882. Nous nous sommes notamment suffisamment expliqué sur ce point au n° 183.

556. — La procédure que nous venons d'indiquer s'applique tant aux premiers travaux, puits ou galeries partant du jour, que le concessionnaire compte ouvrir immédiatement après l'institution de la concession (art. B du modèle), qu'à ceux qu'il peut avoir à établir dans la suite (art. D du modèle); il en est de même tant pour la première méthode d'exploitation qu'il se propose de suivre à l'origine que pour celles qu'il voudrait lui substituer par la suite (mêmes articles).

557. — L'article J du modèle actuel des cahiers des

charges, qui ne fait du reste que reproduire l'article Q du modèle de 1843, rappelle au concessionnaire qu'il doit tenir à jour, sur la mine, pour être communiqués aux ingénieurs des mines, toutes les fois qu'ils en feront la demande:

1° Le plan des travaux ;

2° Un registre d'avancement;

3° Un registre de contrôle journalier des ouvriers occupés;

4° Un registre d'extraction et de vente.

Il y a diverses observations à présenter sur chacun de ces objets.

558. — Sans parler de l'utilité, je dirais même de la nécessité pour le concessionnaire, au seul point de vue technique, de tenir à jour le plan de ses travaux, l'obligation réglementaire pour lui d'en avoir un résultait, en principe, dès l'origine, de l'article 36 du décret organique du 18 novembre 1810 sur l'organisation du corps des mines. L'instruction ministérielle du 3 août 1810 (section A, § 11) avait déjà vivement insisté sur cette nécessité, en ajoutant que les plans devaient être dressés à l'échelle de 1 millimètre par mètre, et que le concessionnaire devait annuellement envoyer à l'administration le plan des travaux exécutés par lui dans l'année précédente.

Ce n'a été toutefois que l'article 6 du décret du 3 janvier 1813 qui a créé la véritable obligation légale pour le concessionnaire de tenir, sur chaque mine, un registre et un plan constatant l'avancement journalier des travaux et les circonstances de l'exploitation dont il peut être utile de garder le souvenir, telles que, d'après le modèle du cahier des charges de 1882 (art. J), l'allure des gîtes, leur épaisseur, la qualité de la substance extraite, la nature du toit et du mur, le jaugeage des eaux affluant dans la mine, etc [1].

L'article G du modèle de 1882 qui reproduit l'article I du modèle de 1843, a fait revivre la prescription de l'article 36 du décret organique du 18 novembre 1810, en stipulant que chaque année, dans le courant de janvier, le concessionnaire

1. C'est sur ce registre d'avancement que doivent être inscrits, par le concessionnaire, les procès-verbaux de visite des ingénieurs, comme il sera dit au n° 625.

adresserait au préfet, pour être retournés par lui aux ingénieurs des mines, les plans et coupes des travaux exécutés dans le cours de l'année précédente.

Le modèle de cahier des charges de 1882 a donné certaines indications sur la manière dont ces plans devaient être tenus. De la combinaison de l'article G avec les articles B et D résultent les règles suivantes :

Les plans doivent être dressés à l'échelle de 1 millimètre par mètre, orientés au nord vrai et divisés en carreaux de 10 en 10 millimètres.

Les cotes de niveau des points principaux, tels que les orifices des puits, galeries ou trous de sonde, les points de jonction des galeries avec les puits et des galeries entre elles, par rapport à un plan horizontal fixe et déterminé, doivent être inscrites en mètres et centimètres sur les plans.

Outre le plan proprement dit des travaux, le concessionnaire doit tenir, sur papier transparent, un plan de la surface, s'appliquant sur le plan des travaux, et figurant la position des maisons ou lieux d'habitation, édifices, voies de communication, canaux, cours d'eau, eaux minérales, sources alimentant les villes, villages, hameaux et établissements publics, etc., en d'autres termes, de tous les points ou objets de la surface pour la protection desquels l'administration peut invoquer l'article 50 de la loi de 1810.

L'article 5 de l'ordonnance du 26 mars 1843, modifiée par le décret du 25 septembre 1882, donne le droit à l'administration de faire lever d'office et aux frais du concessionnaire, non seulement le plan des travaux qui ne serait pas tenu à jour, mais encore ceux qui ne lui auraient pas été envoyés dans les délais fixés ou qui seraient reconnus inexacts ou incomplets par les ingénieurs des mines.

L'administration ne peut toutefois procéder légalement à cette exécution d'office, comme pour toute autre mesure découlant des pouvoirs à elle confiés par l'article 50 de la loi de 1810, qu'après une mise en demeure régulièrement notifiée au concesionnaire. A défaut, le recouvrement des frais serait impossible comme manquant de base légale (A. C., 30 novembre 1877, *carrières de Saint-Germain la Rivière*)[1].

1. Bien que cet arrêt ait été rendu en matière de carrières, sa doctrine

559. — Le registre de contrôle journalier des ouvriers qui travaillent soit à l'intérieur, soit à l'extérieur, a été prescrit par l'article 27 du décret du 3 janvier 1813, indépendamment de tout ce qui se rapporte à la législation sur les livrets des ouvriers.

Ce registre, d'après ledit article, doit être coté par le maire et parafé par lui tous les mois ; il doit être visé par les ingénieurs lors de leurs tournées.

560. — Les registres d'extraction et de vente n'ont jamais été mentionnés que dans les cahiers des charges, et l'administration n'a jamais indiqué quels renseignements ils étaient destinés à contenir. Il serait difficile, en effet, de le dire. Quand on songe à l'insistance avec laquelle, dans la discussion de la loi de 1810, il a été répété que les concessionnaires ne devaient pas communication de leurs livres à l'administration, il est permis de se demander sur quel texte celle-ci peut s'appuyer pour réclamer de pareils registres. Aussi nous ne croyons pas que cette prescription ait eu jamais une portée pratique effective ; le plus sage, à notre avis, eût été de la faire disparaître du nouveau modèle.

561. — Il n'est pas rare qu'on confonde l'abandon des travaux d'une mine avec sa mise en chômage et celle-ci avec la renonciation à la concession[1]. Nous avons antérieurement traité de la renonciation (n°s 249 et suiv.); nous parlerons ci-dessous du chômage (n° 562); et présentement nous ne retiendrons que l'abandon des travaux considéré au point de vue des mesures que l'administration peut avoir à prendre ou à prescrire, en pareille occurrence, pour la protection des intérêts divers confiés à sa vigilance. Nous admettrons donc pour l'instant, sauf à y revenir ultérieurement, que le

s'applique aussi bien à la matière des mines, attendu que d'après l'article 82 de la loi du 21 avril 1810, les carrières souterraines, — et c'était le cas dans l'espèce, — sont absolument assimilées aux mines en ce qui concerne la police des exploitations.

1. Il n'est pas douteux notamment qu'une pareille confusion entre des choses cependant si distinctes n'ait été faite dans le § 4 de la section A de l'instruction ministérielle du 3 août 1810, paragraphe d'autant moins compréhensible qu'il fait un commentaire de la loi de 1791 à l'occasion de celle de 1810.

concessionnaire a la faculté d'arrêter librement, quand bon lui semble, l'exploitation de sa mine, d'en abandonner les travaux sous réserve de l'observation de certaines prescriptions à remplir pour l'objet nettement défini qui vient d'être indiqué.

Quelles sont les prescriptions ou les règles à suivre en pareil cas, c'est ce que nous avons à examiner.

Elles ont fait l'objet des articles 8 et 9 du décret du 3 janvier 1813, et ces textes sont les seuls qui figurent dans les lois et règlements. Les modèles du cahier des charges se bornent à renvoyer à ces prescriptions, comme le fait notamment l'article H du modèle actuel.

En somme, le concessionnaire qui veut abandonner une portion des travaux souterrains est tenu, d'après ces textes, à en faire la déclaration préalable à la préfecture, en y joignant le plan des travaux ainsi que le plan de la surface. Les ingénieurs des mines doivent immédiatement visiter les travaux en question pour proposer au préfet d'imposer en la forme habituelle, et, au besoin, d'exécuter d'office telles mesures que peut nécessiter la protection de la surface.

L'abandon d'une portion de travaux dont il est ici question doit s'entendre de l'abandon définitif de tout ou partie d'une mine, et non pas de la suspension provisoire d'un chantier, voir même d'un quartier (C. cass. crim., 26 avril 1862, *Chalmeton*). De même ,si l'abandon de certains chantiers ou de chantiers successifs n'est que la conséquence naturelle d'une méthode d'exploitation régulièrement appliquée, en fait comme en droit, il n'y aurait pas lieu non plus d'appliquer les articles 8 et 9 du décret de 1813.

562. — La loi du 21 avril 1810 avait laissé fort obscure la question de savoir si et dans quelle mesure l'administration pouvait intervenir, dans le domaine économique de l'exploitation des mines, lorsque le travail dans une concession se trouvait être restreint ou suspendu. Le concessionnaire pouvait-il user de sa mine aussi librement qu'un cultivateur de son champ, qu'il est loisible à celui-ci de laisser en friche autant et aussi longtemps qu'il lui plaît ? Certes, la situation des choses est bien différente, en fait, entre le domaine souterrain où les

substances minérales utiles ne se présentent qu'en quantités relativement limitées et le domaine de la surface où les champs ouverts à la culture sont pour ainsi dire d'une étendue indéfinie. Mais, d'autre part, si l'on admettait que l'administration pût intervenir pour forcer le concessionnaire d'une mine à exploiter plus ou moins activement, que devenait le principe de l'assimilation de la propriété d'une mine à celle d'un champ, principe qui devait constituer la pierre angulaire de l'édifice de 1810? C'est incontestablement sous l'empire de ces idées si peu conciliables que le législateur de cette époque finit par adopter cet article 49, de nature si obscure et de portée si peu pratique :

« Si l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendront compte au ministre de l'intérieur pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra. »

Pour ce qui concernait la sécurité publique, l'article était à la rigueur inutile, puisque l'article 50 armait déjà suffisamment l'administration. Mais si c'étaient les besoins des consommateurs qui étaient en cause, c'est-à-dire le côté économique et non le côté technique de la question qui se soulevait, cet article 49 n'indiquait nullement quelle solution pouvait intervenir.

Lorsqu'en 1810 on parlait de pourvoir à une situation grave, « ainsi qu'il appartiendra », peut-être faisait-on allusion à quelque solution de la nature de celles que Napoléon, dans sa toute-puissance, entrevoyait lorsqu'il disait « qu'il ne souf« frirait pas qu'un particulier frappât de stérilité vingt lieues « de terre dans un département fromenteux pour s'en faire « un parc » (Locré, XXIV, 18, p. 297). Cela relève du régime du bon plaisir plus que de la justice, du droit public ancien plus que de notre droit public moderne.

Peut-être aussi voulait-on faire allusion et renvoi à une loi spéciale sur la matière, dont l'idée, sinon le projet, pouvait déjà exister. Il est constant, en effet, que le conseil d'État a préparé, après la loi du 21 avril 1810, « un projet de loi relatif à l'abandon des mines par déclaration expresse ou par cessation de travaux », autrement dit à la renonciation et à

l'abandon des mines. Mais ce projet de loi, dont Locré nous a conservé les travaux préparatoires (XXXV de son ouvrage), fut abandonné lors de la disparition de l'Empire [1].

L'obscurité paraissait d'autant plus grande que l'article 31 semblait imposer l'obligation de maintenir l'exploitation d'une concession en activité constante.

563. — Quoi qu'il en soit, on peut dire qu'il a été et qu'il est généralement admis que, jusqu'à la loi du 27 avril 1838, l'administration était considérée comme absolument désarmée pour remédier aux abus que le chômage ou l'abandon d'une mine pouvait avoir pour le public et que l'exploitant avait à cet égard une aussi entière liberté que le cultivateur pour son champ.

C'est cette lacune de la législation qu'est venue combler l'article 10 de la loi du 27 avril 1838, en donnant comme sanction éventuelle aux dispositions de l'art. 49 de la loi de 1810 le retrait de la concession.

564. — Il importe de bien remarquer que la loi de 1838 n'a ni changé ni étendu les circonstances dans lesquelles l'administration peut intervenir par cette voie : ce sera donc uniquement « lorsque l'exploitation sera restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs » que le retrait pourra être prononcé. Il ne s'agit pas, bien entendu, de simples considérations d'ordre économique général pour établir que l'on se trouve dans ce cas : on peut effectivement soutenir, au point de vue théorique, que par le seul fait qu'une mine est inexploitée, les besoins des consommateurs sont inquiétés, puisque son exploi-

1. Ce projet de loi avait été adopté par le conseil d'État le 13 novembre 1813. Locré, dans le préambule qu'il a placé en tête de cette portion de son ouvrage (p. 518), rappelle, dans des termes bien frappants sous la main de celui qui a tenu la plume dans les discussions du conseil d'État, que le titre *De la vacance et de l'abandon des mines* avait été abandonné dans la loi originaire sous l'impulsion de Napoléon « emporté par l'analyse et voulant que l'assimilation entre la propriété des mines et celle des autres biens fût parfaite » de telle manière qu'il préférât « que le droit d'abuser, qui appartient au propriétaire, allât, relativement aux mines, jusqu'à permettre de tarir ces sources de la richese nationale ».

tation aurait nécessairement pour effet d'accroître les ressources du marché et de tendre à la baisse des prix. Soutenir une pareille thèse ne serait rien moins que nier les dispositions mêmes de l'article 49 : il n'eût pas été nécessaire, en effet, si la question devait être ainsi comprise, de stipuler les cas où l'administration devait intervenir; il eût suffi de dire qu'elle le pouvait dès que la mine est inexploitée. En d'autres termes, ce serait l'obligation de maintenir l'exploitation en activité au lieu de l'interdiction du chômage, édictée pour le cas où il n'y a pas de causes légitimes qui l'expliquent ou le justifient [1].

C'est ainsi que le conseil d'État a interprété l'article 49 de la loi de 1810, complété par la loi de 1838, en annulant, par son décret au contentieux du 24 juillet 1852, l'arrêté de déchéance rendu le 14 septembre 1849 contre les concessionnaires des mines de Mokta, par le motif :

« Que si, nonobstant les mises en demeure du 12 avril et du 10 novembre 1848, le sieur Péron n'a pas repris dans le délai prescrit l'exploitation de la mine, il justifie de l'existence, à cette époque, d'empêchements qui, d'après les circonstances de l'affaire, doivent être considérés comme une cause légitime de suspension de l'exploitation. »

565. — La question des mines inexploitées préoccupe de temps à autre le public et l'administration beaucoup plus vraiment qu'elle ne mériterait de le faire. On oublie trop souvent que, s'il y a tant de mines inexploitées en France [2], c'est qu'elles sont inexploitables pour des raisons techniques ou économiques. L'intérêt personnel est encore la meilleure des garanties; les propriétaires ne renonceraient pas longtemps aux profits certains qu'ils pourraient tirer de l'exploitation de leurs mines.

Sous l'impulsion d'un mouvement irraisonné de l'opinion publique, l'administration supérieure, par une circulaire du 10 février 1877, prescrivit de prendre les mesures préparatoires à l'effet de procéder au retrait de toutes les mines

1. Cette distinction a été nettement et fortement établie dans la circulaire du 29 décembre 1838, par laquelle le ministre des travaux publics a commenté la loi du 27 avril 1838.

2. En 1883, le nombre des concessions inexploitées en France était de 822 sur 1328, soit de 62 pour 100.

inexploitées, dont les travaux ne seraient pas repris dans un court délai. A quelques mois de là, une circulaire du 15 juin 1877 vint sagement arrêter toute cette procédure, et prescrivit de laisser les choses en l'état.

En fait, on ne trouve depuis 1838 que sept exemples de retraits de concession prononcés par application de l'article 49 de la loi de 1810; six s'appliquent à des mines sans aucun intérêt, et contre l'arrêté ministériel de déchéance desquelles on ne s'est même pas pourvu au conseil d'État. Le septième cas est celui des trois concessions de mines de fer de la C[ie] de Mokta où le conseil d'État, ainsi que nous venons de le dire, annula l'arrêté de déchéance parce qu'il estima que le chômage était justifié.

566. — Avant de nous occuper de la procédure à suivre pour prononcer la déchéance du concessionnaire et provoquer le retrait de la concession, il est utile de rappeler les quatre cas, — dont deux, comme on va le voir, rentrent l'un dans l'autre, — pour lesquels l'administration peut recourir à ce moyen de coercition.

Ce sont les suivants :

1° Défaut de payement dans le délai de deux mois de la sommation faite à un concessionnaire d'acquitter les taxes pour son concours dans des travaux communs de défense contre une inondation, prescrits par application de la loi du 27 avril 1838 et de l'ordonnance du 23 mai 1841 (art. 6 de la loi du 27 avril 1838) (n° 418);

2° Défaut de payement, de la part du concessionnaire, des frais mis en recouvrement contre lui pour travaux exécutés d'office par l'administration, en application de l'article 50 de la loi du 21 avril 1810 (art. 9 de la loi du 27 avril 1838) (n° 546);

3° Chômage ou abandon, non justifié et persistant, malgré une mise en demeure, donnant lieu à application de l'article 49 de la loi du 21 avril 1810 (art. 10 de la loi du 27 avril 1838) (n° 563) ;

4° Réunion de concessions de même nature opérées sans l'autorisation du gouvernement (art. 2 du décret du 23 octobre 1852) (n° 255).

Dans ces quatre cas, la déchéance du concessionnaire n'est pas obligatoire ; c'est une simple faculté dont l'usage est discrétionnairement laissé à l'administration. La procédure à suivre est la même ; c'est celle indiquée par l'article 6 de la loi du 27 avril 1838.

567. — On doit tout d'abord procéder, à la diligence du préfet, à une mise en demeure du concessionnaire, avec invitation de régulariser sa situation dans un délai déterminé. Le susdit article 6 indique un délai de deux mois pour le cas où il s'agit d'un payement de taxes dues par application de la loi du 27 avril 1838 ; il est assez rationnel d'appliquer ce délai au payement des frais de travaux faits d'office prévus dans le cas de l'article 9 de la même loi. En ce qui concerne le délai à donner pour réunion illicite ou chômage injustifié, l'administration pourrait évidemment allonger le délai de deux mois qui doit être, en tout cas, considéré comme un minimum acquis aux intéressés. En fait, c'est ce délai qu'avait adopté la circulaire précitée du 10 février 1877.

Après ce délai le ministre des travaux publics prononce, s'il y a lieu, la déchéance par un arrêté qui doit être notifié au concessionnaire [1], publié et affiché à la diligence du préfet. L'arrêté du ministre peut être déféré par la voie contentieuse au conseil d'État qui peut connaître de l'affaire au fond. L'article 6 de la loi de 1838 dispose explicitement que, par une exception aux règles normales du droit administratif, ce recours est suspensif.

A l'expiration du délai, de recours (c'est-à-dire trois mois après la date de la notification), ou, en cas de recours, après la notification de l'ordonnance confirmative de la décision du ministre, il est procédé à l'adjudication publique de la mine par voie administrative. Le prix de l'adjudication, déduction faite des sommes avancées par l'État [2], appartient au conces-

1. Si le domicile du titulaire de la concession ou de ses ayants cause était inconnu, la sommation et la notification devraient être faites conformément aux articles 68 et 69 du Code de procédure civile (Circul. min. trav. publ. 29 décembre 1838).

2. (L'État ayant nécessairement avancé le montant des travaux faits d'office cas de l'art. 9 de la loi de 1838), ou pouvant avancer les taxes dues par application de la loi de 1838 (art. 6), il s'ensuit que, par cette disposition, la loi

sionnaire déchu ou à ses ayants droit entre lesquels il est distribué, s'il y a lieu, judiciairement, après consignation [1].

Dans la première discussion à la Chambre des pairs (séance du 13 avril 1837), il a été explicitement dit que l'adjudicataire acquiert la mine libre et franche de toutes charges des créanciers réels du précédent propriétaire. Leurs droits se trouvent transformés en un simple droit de créance sur le prix de l'adjudication. « Ce sont là, ajoutait le ministre des travaux publics, Martin (du Nord), les principes qui règlent les adjudications en justice; toute adjudication en justice purge, au profit du nouveau propriétaire, l'immeuble de toutes les hypothèques qui le grevaient du chef du précédent propriétaire. »

Le concessionnaire déchu peut, jusqu'au jour de l'adjudication, arrêter les effets de la dépossession en payant les sommes qui lui sont réclamées.

Dans la discussion de la loi à la Chambre des députés (séance du 21 mars 1838), sur les observations de M. Lavielle, et à la suite d'une réponse de M. Teste, il fut entendu que tout tiers intéressé pouvait également faire cesser l'effet de la déchéance en payant l'arriéré aux lieu et place du concessionnaire en retard.

La loi n'indique rien pour le cas où le concessionnaire poursuivi pour chômage ou réunion illicites se mettrait en règle avant l'adjudication : il en faut conclure que l'administration

confère un véritable privilège au Trésor sur le prix de l'adjudication, pour recouvrer les sommes qui lui sont dues ainsi que les avances faites pour parvenir à la vente.

1. Plusieurs législations étrangères, et notamment la loi prussienne du 24 juin 1865, ont substitué à la procédure de notre loi de 1838 un système beaucoup plus ingénieux, qui a surtout l'avantage de ne pas entraîner l'État dans des frais de vente qu'il ne peut recouvrer si l'adjudication n'aboutit pas. Voici en quoi consiste ce système : la déchéance est notifiée par l'administration à la fois au concessionnaire et aux créanciers réels inscrits ; celui-là ou ceux-ci ont alors la faculté, pendant un délai déterminé, de provoquer la vente judiciaire de la mine ; si, passé ce délai, ils n'ont pas provoqué la vente ou si la vente provoquée n'a pas abouti, la propriété de la mine est définitivement annihilée et tous droits tant du concessionnaire que des tiers disparaissent *de plano*. Portalis, dans la première discussion à la Chambre des pairs de la loi de 1838, avait proposé le système de la vente judiciaire ; ce système fut repoussé comme ne rentrant pas dans les principes du droit administratif. Nous pensons que c'est pousser trop loin, et fort inutilement surtout pout la pratique, le respect des principes.

appréciera discrétionnairement ce qu'il convient de faire en pareille occurrence.

Aucune disposition de la loi n'empêche le concessionnaire déchu de concourir à l'adjudication, à moins que l'administration ne puisse l'écarter en se prévalant de la disposition finale du quatrième alinéa de l'article 6, qui porte que « les concurrents sont tenus de justifier des facultés suffisantes pour satisfaire aux conditions imposées par le cahier des charges ». Malheureusement, il n'a jamais été indiqué sur quelles bases devrait être appréciée la justification des facultés pécuniaires nécessaires à l'obtention de la propriété d'une mine, soit par concession directe, soit par adjudication, et il ne paraît pas qu'en pratique l'administration se soit jamais préoccupée de l'application de cette clause.

568. — S'il ne se présente aucun soumissionnaire, c'est-à-dire si l'adjudication n'aboutit pas, la mine reste à la disposition du domaine, libre et franche de toutes charges provenant du fait du concessionnaire déchu et conséquemment aussi, par les principes ci-dessus rappelés, de tout créancier ayant ou pouvant avoir des droits sur la mine.

La mine ainsi délaissée fait retour au domaine, ce qu'il faut entendre par le domaine privé de l'État. Le principe, en effet, de la loi de 1838, que la discussion aux chambres a parfaitement mis en évidence [1], est que le retrait de la concession ne peut pas annihiler la propriété, mais ne peut avoir d'autre effet que d'en opérer le transport en d'autres mains. L'État, devenu propriétaire, pourra donc disposer librement de la mine comme de toutes autres propriétés immobilières de son domaine privé, la vendre ou l'affermer à des tiers par des contrats librement débattus, en se conformant simplement aux règles du droit administratif relatives à la vente ou à la location des immeubles domaniaux. Mais, pour que la mine pût cesser d'être un bien domanial pour redevenir, comme avant l'institution de la concession, une *res nullius*, il

1. M. Legrand, sous-secrétaire d'État, l'a fait ressortir à la Chambre des pairs en disant (séance du 12 avril 1837) : « La dépossession n'annule pas la propriété telle qu'elle a été instituée ; elle la laisse subsister ; elle a pour but seulement de la faire passer en d'autres mains. »

faudrait que l'État fît accepter sa renonciation au même titre qu'un individu concessionnaire[1].

Au cas où l'État devient ainsi propriétaire de la concession, le dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 27 avril 1838 stipule, par une mesure de faveur, que le concessionnaire déchu pourra retirer les chevaux, machines et agrès, qu'il aurait attachés à l'exploitation et qui pourraient en être séparés sans préjudice pour la mine, à charge de payer toutes les taxes dues jusqu'à la dépossession, et sauf au domaine à retenir, à dire d'experts, les objets qu'il jugera utiles.

En d'autres termes, ainsi qu'on l'a fait remarquer dans la discussion de la loi de 1838[2], cette disposition s'applique aux objets devenus immeubles par destination en vertu de l'article 8 de la loi du 21 avril 1810.

§ II

Protection de la surface.

569. — Les objets de la surface pour la protection desquels l'administration peut faire usage des pouvoirs qui lui

1. La loi des mines de Sardaigne du 20 novembre 1859 qui, sur certains points, s'est inspirée de la législation de 1810, offre à cet égard certaines particularités intéressantes à relever ici.

La loi fixe dans son chapitre VI, sections I et II, les règles applicables aux cas de renonciation volontaire ou de retrait par voie administrative. Dans l'un et l'autre cas, si la vente judiciaire, à laquelle il doit toujours être procédé, n'aboutit pas, la mine fait retour à l'État, libre et franche de toutes charges, et celui-ci peut librement en disposer par vente comme d'un bien domanial ; mais l'article 117 stipule que si, après un délai de deux ans, la mine n'a pu être vendue au profit de l'État, les terrains deviennent libres et susceptibles d'être demandés à nouveau en concession ; en d'autres termes, au bout de ce délai la propriété primitivement instituée se trouve annihilée *de plano* comme si elle n'avait jamais existé.

2. L'exposé des motifs du projet voté par la Chambre des députés et présenté pour la seconde fois à la Chambre des pairs dans la séance du 30 mars 1838 (*Mon. univ.*, p. 739) disait à ce sujet :

« D'après l'article 8 de la loi du 21 avril 1810, ces objets sont immeubles par destination ; ils devaient suivre dès lors le sort de la mine et devenaient la propriété du domaine, sous la mention expresse qu'il a paru équitable à la Chambre des députés d'insérer dans la loi. »

On voit, soit dit en passant, par ce passage, la confirmation explicite de l'opinion ci-dessus émise que la mine fait bien retour au domaine privé de l'État et ne redevient pas *res nullius*.

sont conférés par l'article 50 de la loi du 21 avril 1810 peuvent, aux termes mêmes de cet article et de l'article 47, se grouper sous trois chefs :

1° Les habitations et édifices ;

2° Les voies de communication ;

3° Les eaux minérales et les sources qui alimentent des villes, villages, hameaux et établissements publics.

Cette distinction est faite sous réserve du cas, précédemment indiqué (n° 527), où le sol est menacé sur une telle étendue qu'on puisse considérer comme étant en jeu « la sûreté du sol » ou la « sécurité publique ».

C'est ici qu'il importe de bien distinguer les objets pour lesquels l'administration peut faire application des pouvoirs que lui confère l'article 50 : tous les objets de la surface n'y rentrent pas nécessairement, et l'énumération de l'article doit être considérée comme essentiellement limitative. Cela résulte formellement des modifications que cet article a subies par la loi du 27 juillet 1880. En y classant, par exemple, nominativement les eaux minérales et les sources qui alimentent des villes, villages, hameaux et établissements publics, on a entendu systématiquement en exclure les sources qui ne servent qu'à des usages exclusivement privés.

570. — Ainsi, il y a deux choses à distinguer : pour les objets ou établissements de la surface nominativement désignés dans la loi, le concessionnaire peut être légalement restreint dans sa liberté d'exploitation par telles mesures que l'administration peut juger opportun de lui prescrire pour leur protection ; en ce qui concerne les autres, le concessionnaire conserve sa pleine liberté, sauf, le cas échéant, à être tenu de réparer les dommages que ses travaux auraient provoqués. L'action de l'administration, agissant, par application de l'article 50, en vue de prévenir des dangers ou des dommages à craindre, reste absolument distincte de l'action en réparation des dommages éprouvés : celle-ci est ouverte aux particuliers lésés, dans les conditions que nous avons précédemment étudiées (nos 377 et suiv.) ; nous traiterons ultérieurement des dommages que peuvent éprouver les voies

de communication ou plus généralement les dépendances du domaine public (nos 604 et suiv.).

571. — L'application de l'article 50 à la protection de la surface est susceptible de donner lieu à certaines observations spéciales, à raison de la nature des objets ou établissements pour lesquels elle peut s'exercer ; certaines règles, au contraire, s'appliquent à tous les cas ; il convient de les examiner tout d'abord.

572. — Qu'en principe le concessionnaire puisse librement pousser ses travaux souterrains sous tous les établissements de la surface pour lesquels l'administration a le droit d'appliquer l'article 50, il suffirait, pour s'en convaincre, de rappeler les principes généraux sur lesquels notre législation a fait reposer la propriété des mines. Aussi bien, on ne trouve dans tout notre droit minier qu'une clause légale restrictive, qui pourrait être invoquée dans l'espèce. C'est celle qui figure dans l'article 15 de la loi de 1810 et qui s'applique aux maisons et lieux d'habitation, en admettant d'ailleurs que cet article puisse atteindre le concessionnaire (n° 327). Or, cet article prévoit explicitement le droit de faire des travaux sous les maisons ou lieux d'habitation. Il stipule simplement que, ce cas arrivant, les tribunaux auront le pouvoir discrétionnaire d'apprécier s'il y a lieu de faire donner caution à l'exploitant pour assurer la réparation des dommages que les travaux pourraient produire.

S'inspirant de cette idée, le modèle actuel du cahier des charges s'est borné à stipuler, dans son article E, que le concessionnaire serait tenu, en cas de travaux projetés au-dessous ou dans le voisinage immédiat de tous les objets ou établissements de surface protégés par le titre V de la loi de 1810, d'en faire une déclaration préalable à l'administration, avec plans à l'appui, comme en matière d'ouverture de nouveaux travaux [1]. L'article dispose, en outre, que l'admi-

1. Si, pour les chemins de fer, l'article F du modèle prévoit la nécessité d'une autorisation préalable pour pousser des travaux dans une certaine zone de chaque côté de la ligne, il ne faut voir là qu'une dérogation particulière à la loi des mines, résultant de la législation spéciale aux chemins de fer. Nous reviendrons ultérieurement sur cette règle (V. n° 583).

nistration, avant de prendre une décision, doit entendre les intéressés, c'est-à-dire soit les propriétaires des objets ou établissements privés, soit les administrations chargées de la conservation des dépendances du domaine public.

Qu'aucune opposition, à la suite de cette enquête, n'ait été faite de la part de l'administration, et que par suite l'exploitant ait mis ses projets à exécution, l'administration n'en reste pas moins toujours maîtresse d'intervenir ultérieurement, ainsi que ledit article E le rappelle explicitement, pour prescrire en vertu de l'article 50 toutes mesures qu'elle pourra juger nécessaires.

573. — Elle pourra, à cet effet, ordonner, en se conformant à la procédure étudiée dans la section précédente, de laisser certains investisons ou massifs intacts ; de n'exploiter que par galeries et piliers, dans un rapport déterminé les uns avec les autres ; de n'exploiter qu'avec remblayement complet, etc. ; ou encore ordonner d'établir certains piliers ou supports dans des exploitations déjà faites : à ce point de vue, l'administration a un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, pourvu qu'il ne s'agisse que de prescriptions touchant à la conduite des travaux à exécuter dans la mine. (V. n° 529.)

Toutes ces prescriptions seront assurées des sanctions d'ordre judiciaire ou administratif précédemment indiquées.

574. — La protection de la surface par voie administrative, en vertu du titre V de la loi de 1810, s'étend aux objets et établissements visés par la loi, sans qu'il y ait lieu de distinguer s'ils sont de création antérieure ou postérieure à l'institution de la concession. On ne peut, en effet, distinguer, comme nous l'avons dit en d'autres circonstances analogues, quand la loi ne distingue pas.

575. — De pareilles prescriptions peuvent être pour l'exploitant la cause de pertes ou de préjudices qui soulèvent des questions délicates, en raison notamment des dates respectives de la création de l'établissement de la surface et de l'institution de la concession ; nous croyons préférable de renvoyer ces questions à la suite des observations spéciales

que nous avons à présenter sur les divers objets ou établissements de surface pour lesquels peut s'exercer le système de la protection préventive par voie administrative.

Habitations et édifices.

576. — Nous joignons les habitations, seules mentionnées par l'article 50, aux édifices dont parle l'article 47. A vrai dire, ce n'est pas par leur caractère plus ou moins architectural que les bâtiments ou constructions de la surface peuvent se distinguer au point de vue de la police des mines : il ne peut y avoir de distinction utile et rationnelle qu'à raison de la nature de la propriété qu'ils constituent. Il faut distinguer, à cet égard, les habitations privées, ou constituant des propriétés privées, des édifices qui seraient des dépendances du domaine public autres que celles faisant partie intégrante des voies de communication.

Dans la classe des habitations privées ou de propriété privée nous ne faisons d'ailleurs aucune distinction suivant la qualité ou l'état du propriétaire ; que ce soit un particulier, une association ou société, ou une personne morale de l'ordre administratif, État, département, commune ou établissement public, il n'y a pas lieu de distinguer quand la loi ne fait aucune distinction.

577. — Si l'on veut bien se rappeler le principe (V. n° 530), suivant lequel l'administration ne doit intervenir, par application de ses pouvoirs de police administrative sur les mines, que pour la protection de l'intérêt public et non pour celle d'intérêts privés, il est permis de s'étonner que cette protection puisse s'étendre à de simples intérêts particuliers comme ceux que des habitations représentent au point de vue matériel. Nous comprenions parfaitement la distinction faite par l'auteur du projet de loi déposé au Sénat en 1877, qui, dans son article 36 destiné à remplacer l'article 50 actuel, n'avait parlé que de « la sécurité... des habitants de la surface ». Que l'administration ait le droit et le devoir de protéger la vie humaine par telles mesures qu'elle jugerait opportunes, cela est parfaitement rationnel ; mais étendre

cette protection aux habitations nous paraît excessif. Il ne faut pas taxer cette distinction de simplement subtile en disant qu'on ne peut sérieusement protéger l'habitant sans assurer la solidité de l'habitation ; elle est réelle et de nature à entraîner de très grandes différences dans la pratique [1]. Mais, quel que soit son fondement, il faut bien reconnaître qu'elle a contre elle les termes formels de l'article 47 et de l'article 50. Ce n'est pas seulement la vie humaine à la protection de laquelle on doit pourvoir, mais encore « la conservation des édifices » et la « solidité des habitations ». On pourrait même dire que le nouvel article 50 de la loi de 1880 est d'autant plus impératif dans ce sens qu'il n'a pas adopté l'interprétation résultant du projet de loi de 1877 [2].

Nous pensons toutefois que l'administration, qui a essentiellement la charge de l'intérêt public pris dans son ensemble, doit user avec une grande modération du pouvoir qu'elle a d'assurer la solidité des habitations privées contre les entreprises du concessionnaire. Qu'elle ne néglige rien pour éviter des accidents de personnes à la surface, c'est son premier devoir ; mais elle doit accepter, sans grande difficulté, l'exécution de travaux de nature à provoquer la destruction des maisons, si ce résultat ne peut être évité sans imposer à l'exploitation des mines des pertes de substances utiles ou des charges excessives, dont le public supporterait, en définitive, les conséquences. Ce sont là des questions de mesure à apprécier dans chaque cas, en administrateur soucieux de

1. Pour n'en citer qu'une et qui les résume, on peut faire remarquer que, dans le système où l'on ne se préoccuperait que de la vie humaine, on devrait reconnaître aux concessionnaires le droit d'exploiter librement sous les habitations, sans qu'on puisse leur imposer aucune mesure restrictive, leur laissant même la possibilité de détruire les maisons. L'administration devrait seulement veiller à provoquer à temps le déguerpissement des maisons menacées et prendre ensuite, le cas échéant, à la surface, les mesures édictées pour les bâtiments menaçant ruine ; le tout sous réserve de la réparation des dommages envers qui de droit de la part du concessionnaire.

2. Il convient de dire toutefois que l'on ne trouve rien, dans la préparation et la discussion de la loi de 1880, qui explique pourquoi le législateur est revenu purement et simplement, sur ce point, non pas seulement à la rédaction primitive (la sûreté des habitations de la surface), mais à un texte encore plus expressif (la solidité des habitations).

faire, au mieux de l'intérêt public pris dans son ensemble, le partage entre les divers intérêts privés en jeu [1].

578. — Quels caractères doivent avoir les constructions ou bâtiments de la surface pour que, s'ils ne sont pas des habitations permanentes ou temporaires mentionnées à l'article 50, ils puissent tout au moins être considérés comme des « édifices » susceptibles, à ce titre, d'être l'objet de la protection administrative par application de l'article 47 de la loi de 1810 ? C'est là, on peut le dire aussi, une question de mesure laissée à l'entière discrétion de l'administration, sous la réserve toutefois qu'il semble qu'une construction doive avoir une certaine importance, comme développement ou au point de vue de l'art, pour pouvoir être ainsi qualifiée.

579. — Si les constructions ou édifices, au lieu d'être la propriété de quelque personne naturelle ou morale, étaient des dépendances du domaine public, nous ne voyons là rien qui

1. Lorsque, par suite de l'exploitation, des bâtiments ou édifices de la surface menacent ruine, l'administration préfectorale, informée par les ingénieurs des mines, dont c'est là un des premiers devoirs, doit, par l'intermédiaire des autorités locales, faire avertir les habitants et provoquer même, s'il le faut, leur déguerpissement d'office. Puis, s'il y a lieu, on applique les règles relatives à la démolition des bâtiments menaçant ruine pour ceux qui seraient situés le long des voies publiques : à la diligence du préfet, pour les voies appartenant à la grande voirie ; du maire, pour celles ressortissant à la petite voirie. Ces règles ont été tracées par les deux déclarations royales des 18 juillet 1729 et 18 août 1730 ; elles se résument ainsi (V. Ducrocq, *Droit administratif*, 6e édit., t. I, n° 335) :

Lorsqu'un bâtiment est reconnu menacer ruine et compromettre la sûreté publique, son état est constaté par un procès-verbal dressé par un commissaire de police. Le préfet enjoint au propriétaire de réparer sa construction, si cette réparation peut être permise ; ou il ordonne de démolir dans un délai rapproché. L'arrêté est notifié au propriétaire et contient désignation d'un expert chargé de procéder à la reconnaissance de la propriété dans l'intérêt de l'administration et contradictoirement avec celui de la partie, dans l'hypothèse où l'existence du danger serait contestée ; si les deux experts sont d'avis différents, le préfet nomme un tiers expert; après quoi intervient un nouvel arrêté préfectoral. Ces formalités d'expertise contradictoire ne sont applicables ni en matière de petite voirie ni en cas de péril imminent pour la grande voirie, sauf droit à indemnité si le propriétaire prouve ultérieurement que sa maison ne menaçait pas ruine. Si le propriétaire n'obtempère pas à l'arrêté de démolition, il y est procédé d'office, et à ses frais, par l'administration, sans préjudice de l'application de l'article 471, n° 15, du Code pénal.

soit de nature à modifier les règles et les considérations que nous venons de présenter. Il se pourrait seulement qu'en pareille occurrence, à raison de l'importance de semblables édifices, l'administration se montrât plus rigoureuse que pour de simples habitations privées. Ici, le souci bien entendu de l'intérêt public peut commander, le cas échéant, de sacrifier les intérêts de l'exploitation à ceux de la conservation inaltérée de la surface. Mais cela n'apporte aucune modification sur le fond des choses [1].

Voies de communication.

580. — On doit évidemment ranger sous cette rubrique toutes les voies qui constituent les réseaux désignés, en droit administratif, sous les noms de grande et de petite voirie.

581. — Au point de vue du droit minier, il n'y a de distinction à faire parmi ces voies que pour les chemins de fer. Pour toutes les autres, le régime admis est identique à celui

1. On peut être étonné que nos lois, règlements et modèles de cahiers des charges, si prodigues d'énumération pour les établissements de surface dont la protection est confiée à la vigilance de l'administration, n'ait jamais fait mention des fortifications des places et postes de guerre. On aura, sans doute, pensé qu'il suffisait de faire renvoi implicite à la législation sur la matière. Si on se réfère aux deux actes qui la règlent, la loi du 10 juillet 1851 et le décret du 10 août 1853, on n'y trouve pas de solution bien topique. Tandis que l'exploitation des carrières est explicitement mentionnée dans l'article 9 du décret précité, on ne trouve nulle part mention expresse de l'exploitation des mines. Il semble cependant que l'on puisse invoquer cet article 9 qui, à côté de l'exploitation des carrières, interdit l'exécution sans permission de toute fouille ou excavation, construction au-dessous du niveau du sol avec ou sans maçonnerie, dans la troisième zone des servitudes (soit 974 mètres pour les places et 584 pour les postes); cette permission, aux termes de l'article 27 du décret, ne peut émaner que du ministre de la guerre, après concert des intéressés avec le directeur du génie.

Pour les constructions ou établissements à ériger à la surface, il ne pourrait y avoir aucune difficulté; la loi du 10 juillet 1851 et le décret du 10 août 1853 doivent s'appliquer intégralement.

Si la concession de mine est postérieure au classement de la place ou du poste, nul doute que les servitudes, voire même l'interdiction d'exploiter, ne doivent s'appliquer sans indemnité. Mais, dans le cas où la place ou le poste seraient établis ultérieurement, il nous paraît que le concessionnaire serait fondé à réclamer une indemnité pour la privation de jouissance dont il pourrait éventuellement être frappé.

que nous venons de faire connaître pour les maisons ou lieux d'habitation : l'article E du modèle actuel des cahiers des charges ne fait pas de distinction.

582. — Toutefois, pour les canaux et cours d'eau, ledit article spécifie que la zone de protection qu'il institue peut être étendue à une certaine distance de leurs bords, à définir dans chaque cas par le cahier des charges suivant les circonstances propres de l'affaire : il doit être entendu, par les motifs qui seront indiqués ci-dessous en traitant plus spécialement de la protection des eaux de la surface, que par cours d'eau il faut entendre les cours d'eau pouvant constituer des voies de communication, c'est-à-dire navigables ou flottables, et à ce titre constituant des dépendances du domaine public. On ne pourrait invoquer la protection de l'article 50 pour les cours d'eau non navigables ni flottables.

583. — Pour les chemins de fer, l'article F du modèle de cahier des charges précise, dès l'origine de la concession de la mine, quelle est la mesure de protection à laquelle le concessionnaire de la mine sera soumis ; elle consiste à fixer au-dessous de la voie ferrée une zone s'étendant indéfiniment en profondeur, de part et d'autre de la voie, à une distance déterminée dans chaque cas suivant les circonstances de l'espèce, zone dans laquelle le concessionnaire de la mine ne pourra entreprendre aucun travail sans une autorisation du préfet donnée sur le rapport des ingénieurs des mines, la compagnie du chemin de fer et le service du contrôle entendus. C'est donc le système de l'autorisation préalable qui est maintenu ici, au lieu de celui de la déclaration avec *veto* éventuel qui a prévalu dans tous les autres cas.

Sources et cours d'eau.

584. — C'est la loi du 27 juillet 1880 qui a introduit dans l'article 50 la mention des sources parmi les objets de la surface pour la protection desquels l'administration pouvait user de ses pouvoirs de police. Il n'était pas douteux, en effet, que l'ancien texte la désarmait par son silence. Mais il

importe de ne pas étendre le nouveau abusivement, puisque cette addition suffirait à elle seule à montrer, ainsi que nous l'avons dit plusieurs fois, que l'énumération de l'article 50 doit être prise, sous un certain rapport, comme strictement limitative. Quelles sont donc les sources d'eau qui peuvent être protégées par des mesures administratives? Elles rentrent dans deux catégories explicitement définies par la loi, qui sont: 1° les eaux minérales; 2° les sources qui alimentent des villes, villages, hameaux et établissements publics.

585. — Par eaux minérales, il faut entendre les sources qui ont acquis cette qualification par une reconnaissance administrative régulière, c'est-à-dire dont les propriétaires ont été autorisés à les exploiter pour l'usage médical, par application de l'article 1er de l'ordonnance organique sur la matière du 18 juin 1823.

586. — Le fait de savoir si une source rentre bien dans la catégorie de celles qui alimentent des villes, villages, hameaux ou établissements publics est un point de fait à apprécier dans chaque cas par l'administration, sans qu'il y ait besoin au préalable, le cas échéant, d'une sorte de solution préjudicielle à donner par l'autorité administrative ou judiciaire. Mais, d'autre part, le concessionnaire qui se croirait lésé par une décision de l'administration pourrait, dans certains cas, faire résoudre la question par la voie contentieuse, en adoptant la voie du recours pour excès de pouvoir s'il est en mesure d'établir que la source n'est affectée à aucun des services visés par la loi.

587. — Que faut-il entendre par l'établissement public que la loi a mentionné à la suite des villes, villages et hameaux? Ce mot est effectivement susceptible d'un double sens, et il est fâcheux qu'aucun des documents qui accompagnent et commentent la loi de 1880 n'ait pris la peine de s'expliquer sur ce point. Dans la langue administrative, l'établissement public a un premier sens parfaitement défini par opposition à l'établissement d'utilité publique : l'établissement public est une personne civile du droit administratif

qui vient à la suite de l'État, du département et de la commune, considérés comme des organes administratifs qui ont charge des intérêts généraux de la nation ou de localités déterminées, tandis que l'établissement public n'a que la charge de certains intérêts spéciaux qui peuvent s'étendre soit sur tout le pays, soit dans certaines localités seulement. Dans un sens vulgaire, qui a alors le défaut de manquer de la précision nécessaire en pareille matière, on peut qualifier établissement public un édifice ou un ouvrage destiné à un service public : mais, et c'est là la difficulté, le service public n'implique pas nécessairement l'usage du public.

Il ne nous paraît pas douteux qu'il faille écarter la notion de l'établissement public entendu comme personne morale du droit administratif. Il eût été illogique autant qu'incorrect de mentionner un établissement public pris, dans ce sens, à la suite des villes, villages ou hameaux; l'on ne s'expliquerait pas la protection spéciale faite à des sources dont se serviraient ces organes administratifs inférieurs, alors que celles dont userait l'État, organe administratif supérieur, pour des services publics, resteraient sans protection. Maintenant faut-il que l'édifice ou l'ouvrage affecté au service public soit ou non ouvert à l'usage du public pour que la protection de l'article 50 puisse être invoquée? Comme nous l'avons dit, il n'y a pas un mot, ni dans les documents qui ont accompagné la loi ni dans les discussions, qui permette de répondre catégoriquement. Si l'on remarque qu'en parlant des sources qui alimentent les villes, villages ou hameaux, il semble qu'on ait eu plus spécialement en vue les eaux affectées aux usages domestiques, on serait porté à conclure qu'il faut que l'établissement public soit affecté à l'usage du public. Celà entraînerait dans la portée de la loi une restriction que l'administration n'accepterait vraisemblablement pas volontiers.

Bref, nous avouons qu'il nous est impossible de définir exactement et rigoureusement ce que le législateur de 1880 a voulu entendre par établissement public ; la jurisprudence devra encore une fois réparer l'erreur ou l'oubli de la loi; nous ne serions pas étonné qu'elle se fixât en donnant au mot douteux le sens le plus étendu qu'il peut recevoir au

profit de l'administration ou du public et au détriment de l'exploitant, puisque c'est généralement ainsi que la loi a été interprétée dans les rapports entre la mine et la surface, celle-là ayant été habituellement considérée comme assujettie à celle-ci.

588. — En tout cas, il n'est point douteux que toute source privée ne servant qu'aux usages privés d'un particulier est en dehors de la protection administrative de l'article 50. Il en est ainsi, quelle que soit la qualité du propriétaire. L'État, le département, la commune ou un établissement public ne seraient pas fondés à réclamer le bénéfice de l'article 50 pour la protection des sources qui ne serviraient qu'à l'usage des propriétés de leur domaine purement privé.

589. — Si l'on tient compte, d'une part, de cette exclusion des sources privées destinées à des usages privés, et, d'autre part, de ce que l'article 50 ne mentionne pas les cours d'eau, mais seulement les voies de communication, on en doit conclure que les cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables ne rentrent pas directement dans les objets de la surface pour la protection desquels l'action administrative peut être invoquée en vertu de l'article 50.

590. — L'action de l'administration pour la conservation tant des eaux minérales que des sources qui alimentent les villes, villages, hameaux ou établissements publics peut avoir une étendue et a des limites qu'il y a intérêt à signaler.

L'action de l'administration n'est pas strictement confinée à la protection du point où les eaux sortent de terre : elle s'étend à tout leur cours souterrain, connu ou supposé, dans le tréfonds que comprend la mine. Dans toute cette zone, l'administration peut astreindre le concessionnaire à se conformer, dans la conduite ou l'exécution de ses travaux d'exploitation, aux mesures techniques jugées utiles pour conserver inaltéré, à ceux qui en bénéficient, l'usage des sources. C'est l'emploi voulu de ce mot « usage des sources » dans le texte de l'article 50, non moins que le simple bon sens, qui dicte une pareille solution.

591. — Si, nonobstant les prescriptions administrative, ou à défaut de pareilles prescriptions, la source est diminuée ou disparaît, l'administration pourra encore intervenir légalement et utilement dans certains cas, en ordonnant des travaux à l'intérieur du champ de l'exploitation actuellement en activité, comme par exemple le revêtement en maçonnerie étanche d'une galerie à la traversée d'une faille par laquelle la source aurait été saignée et détournée de son cours primitif. Des mesures non plus précisément préventives, mais en quelque sorte réparatrices, nous paraissent, en cas pareils, pouvoir être ordonnées par l'administration, en vertu de l'article 50, à cette condition qu'il s'agisse de dispositions techniques auxquelles doivent satisfaire les travaux intérieurs, dans une partie de la mine encore en activité ou non définitivement abandonnée, et que ces dispositions aient pour but de rétablir, autant que faire se peut, le cours souterrain des eaux troublé par les travaux. Mais, en aucun cas, l'administration ne pourrait enjoindre à l'exploitant l'exécution malgré lui de travaux soit à l'intérieur, soit à l'extérieur, tels qu'une canalisation spéciale, qui n'auraient plus pour effet de rendre aux eaux leur cours primitif, mais qui seraient faits dans le but de remplacer par d'autres eaux les eaux disparues ou atténuées. Il s'agirait là, en effet, non plus de mesures prises pour la conservation des eaux, mais de dispositions ayant pour but de réparer un préjudice, ce qui n'appartient plus à la compétence de l'administration.

592. — En tout état de cause, si malgré les mesures prescrites par l'administration, ou, à leur défaut, une source qui alimentait une ville, un village, hameau ou établissement public, venait soit à disparaître, soit à être diminuée ou altérée, il reste aux intéressés comme à tout particulier lésé à réclamer une indemnité pour le préjudice qu'ils ont pu subir. Nous avons fait connaître (n° 481) la jurisprudence actuellement admise en matière de dommages subis par les sources, jurisprudence qui dénie encore le droit à indemnité dans le cas où la source a été atteinte par des travaux faits hors du fonds où elle se trouve. On peut se demander pour le cas où cette jurisprudence persisterait, ce dont on peut

douter, nous l'avons dit, si pour les sources, tant minérales que d'eau douce, mentionnées à l'article 50, cette jurisprudence ne doit pas subir une modification, de telle sorte que le droit à indemnité soit ouvert par le seul fait d'une atteinte matérielle, sans distinction de la situation respective de la source et des travaux qui ont produit le dommage. Si l'article 50 faisait au concessionnaire une obligation de ne pas toucher à ces sources, nul doute que le droit à réparation ne fût ouvert, dans tous les cas, par application de l'article 1382 du Code civil, puisque la violation de cette obligation, c'est-à-dire le fait même du tarissement ou de la diminution, constituerait, à l'encontre de l'exploitant, la faute juridique qui justifie l'application dudit article. Mais il semble que ce soit donner à l'article 50 une portée exagérée ; il a seulement pour but de permettre légalement à l'administration d'intervenir ; il n'établit pas la faute de l'exploitant *de plano*. Cette faute n'existerait, à notre avis, avec toutes ses conséquences de droit, que s'il était prouvé que l'exploitant ne s'est pas conformé aux injonctions de l'administration. Au cas contraire, comme dans le cas où il n'y aurait eu aucunes prescriptions spéciales de l'administration, l'exploitant nous paraît devoir rester soumis aux règles du droit commun, ou, pour être plus exact, à la jurisprudence admise en matière ordinaire de détournement ou tarissement de sources.

§ III

Des indemnités auxquelles peut donner lieu l'application de l'article 50 en vue de la protection de la surface.

593. — Sous ce titre nous nous proposons de traiter deux sujets très différents, mais se liant néanmoins assez intimement l'un à l'autre.

Dans un premier sous-paragraphe, auquel conviendrait plus particulièrement le titre même du paragraphe, nous rechercherons si, dans quelles circonstances, et contre qui le concessionnaire de mine peut réclamer une indemnité à rai-

son des préjudices qui pourront résulter des injonctions à lui faites par application de l'article 50 de la loi du 21 avril 1810.

Dans un second sous-paragraphe, nous reviendrons, pour l'achever, sur la question que nous nous sommes borné à poser au § 2 de la section IV du chapitre VIII, à savoir si et dans quelles circonstances le concessionnaire de la mine est tenu de réparer les dommages occasionnés par son exploitation à des dépendances du domaine public ou à des entreprises publiques et notamment aux voies publiques.

1° *Du droit à indemnité du concessionnaire.*

594. — L'application de l'article 50 de la loi du 21 avril 1810 en vue de la protection de la surface peut entraîner et entraîne fréquemment pour l'exploitant des préjudices, soit qu'il doive laisser une partie du gisement inexploitée, soit qu'il n'en doive poursuivre l'exploitation que par une méthode ou avec des travaux plus coûteux que ceux qu'il aurait employés sans l'intervention de l'administration. Dès lors se pose la question de savoir si et dans quel cas l'exploitant peut prétendre à une indemnité, à qui il doit la réclamer et devant quelle juridiction.

Dans un premier système on répond qu'en aucun cas et sous aucun prétexte l'exploitant ne peut prétendre à une indemnité, par le motif qu'il ne s'agit pour lui que d'obligations primordiales, inscrites dans la loi ; qu'il subit une véritable servitude légale d'utilité publique, dont le propre est d'être supportée sans ouvrir un droit à indemnité à moins que le contraire n'ait été explicitement stipulé : ce qui n'est à coup sûr pas le cas pour les mines, sauf dans la circonstance spéciale, dont il sera ultérieurement question (n° 597), d'un chemin de fer concédé postérieurement à la mine.

Cet argument a une telle force que ceux-là même qui soutiennent une doctrine opposée[1] n'ont jamais osé réclamer une indemnité pour le cas où les mesures de précaution auraient été prescrites pour protéger des habitations privées ou des établissements privés de la surface. Dans ce cas, en effet, c'est au propriétaire de la surface, à qui profite la mesure, que

1. V. notamment Dalloz, *Propriété des mines*, t. I, p. 189 et suiv.

le concessionnaire de la mine devrait réclamer l'indemnité ; la conséquence suffit à faire repousser le principe même de la demande ; que le propriétaire de la surface, menacé dans sa sécurité, troublé déjà peut-être dans la jouissance naturelle de son bien, puisse avoir, en plus, une indemnité à payer, et peut-être une indemnité dépassant de beaucoup la valeur de son bien, ce serait un résultat tellement contraire non seulement à la loi de 1810, mais au simple bon sens que nul n'a pensé et ne penserait à pareille thèse?

595. — Y a-t-il lieu de faire une différence entre les édifices ou établissements privés et les ouvrages ou entreprises d'utilité publique ou ayant un caractère public ? Si l'on ne consulte que la loi de 1810 ou le droit minier, on n'aperçoit aucun motif d'appliquer à ces deux classes d'objets un traitement différent. L'article 50 ne distingue pas entre eux, et dans l'application, suivant une observation déjà faite, on ne pourrait faire de distinction quand la loi n'en a pas stipulé. De là résulte cette doctrine, qui peut se soutenir et qui a été effectivement soutenue non sans éclat [1], de l'assujettissement de la mine à la surface, *optimo jure*, pour tous établissements ou entreprises, tant privés que publics, tant antérieurs que postérieurs à l'institution de la concession.

Vainement objecterait-on, pour le cas notamment, — qui est le plus fréquent, — où la mesure imposée à l'exploitant consiste à laisser inexploitée une partie plus ou moins étendue de son gisement, que cette prohibition d'exploiter ne l'atteint pas seulement dans son *jus utendi*, mais bien aussi dans le *jus abutendi*, par suite de la nature même de la propriété minérale dont on ne peut jouir qu'en l'exploitant ; que, par suite, pareille prohibition équivaut pour le concessionnaire à une éviction pure et simple de sa propriété ; que la propriété des mines perpétuelle, irrévocable, assimilée si solennellement par la loi de 1810 à celle de tous autres immeubles, ne serait qu'un vain mot si cette éviction ne devait pas donner lieu à une indemnité représentative du dommage subi. Cette éviction n'a été rien moins qu'assimilée à une expropriation

1. Conclusions du procureur général Dupin dans l'affaire des mines de Couzon sur l'arrêt de la Cour de cassation, chambres réunies, de 1841.

pour cause d'utilité publique, laquelle ne peut avoir lieu, ajoute-t-on, aux termes de l'article 544 du Code civil que moyennant une juste et préalable indemnité.

Cette argumentation est erronée et l'on peut croire qu'elle ne se reproduira plus après la décision du tribunal des conflits du 7 avril 1884 qui a clos définitivement, on doit l'espérer, les variations de la jurisprudence sur ce point et résolu sainement la question. Même dans le cas d'un investison imposé pour une durée indéfinie, il ne peut y avoir expropriation par le motif que l'expropriation n'existe que lorsqu'il y a transfert de la propriété : ce qui est impossible dans l'espèce. La concession est indivisible ; c'est une des règles fondamentales de notre droit minier ; elle ne pourrait être divisée ou morcelée que moyennant l'accomplissement des formalités exigées pour l'institution des concessions. Le concessionnaire reste propriétaire, avant comme après, de la partie de la mine frappée d'interdiction, et il rentrerait purement et simplement en jouissance si, pour une cause quelconque, cette interdiction venait à être levée. Étant donnée la doctrine aujourd'hui si bien établie qu'en matière d'exécution de travaux publics il ne peut y avoir que deux cas et deux formes suivant lesquels la propriété privée peut être atteinte, l'expropriation ou le dommage, il en résulte que dans celui qui nous occupe il ne peut jamais être question que d'un dommage.

596. — Y a-t-il donc là un dommage en matière de travaux publics pour lequel il y ait lieu de donner indemnité suivant la doctrine et la jurisprudence aujourd'hui bien établies en pareil sujet ? c'est à cela que se ramène la question. Si l'on s'en tient purement et simplement au droit minier, à l'article 50 de la loi de 1810, on doit rejeter le principe d'une indemnité. Mais si l'on tient compte, d'autre part, des règles et des principes du droit administratif auxquels nous faisons allusion, il n'est plus permis d'être aussi affirmatif et on est amené à reconnaître, au contraire, que le droit à indemnité doit être accepté sinon d'une façon générale, au moins dans certaines circonstances.

On sait dans quel sens large et équitable la jurisprudence, aujourd'hui bien assise, du conseil d'État reconnaît le droit à

indemnité en matière de dommages causés à la propriété privée par les travaux publics, de telle façon que l'intérêt privé n'ait jamais à être effectivement sacrifié à l'intérêt public. Toutefois, il y a une restriction de droit qui s'impose à l'application de cette doctrine, en dehors des restrictions de fait résultant de ce que le préjudice n'aurait qu'un rapport éloigné ou indirect avec le travail public : ce cas est celui où le préjudice, tout effectif et direct qu'il puisse être, ne serait que la conséquence de l'exercice d'une servitude légale d'utilité publique. Dans ce cas, nous le rappelions, une indemnité n'est due, en principe, que si elle a été explicitement stipulée.

Jusqu'ici dans les rapports entre les mines et les entreprises d'utilité publique, ce n'a été que pour les chemins de fer que la question a été positivement tranchée par un texte précis et dans un cas particulier seulement, comme nous allons le voir, par une clause spéciale de leurs cahiers des charges ; pour toutes les autres entreprises d'utilité publique, il n'existe aucun texte sur lequel on puisse s'appuyer : aussi la question reste-t-elle fort indécise et controversée.

597. — La clause relative aux chemins de fer forme l'article 24 du modèle actuel des cahiers de charges de ces entreprises. Elle est ainsi conçue :

« Si la ligne du chemin traverse un sol déjà concédé pour l'exploitation d'une mine, l'administration déterminera les mesures à prendre pour que l'établissement du chemin de fer ne nuise pas à l'exploitation de la mine, et réciproquement pour que, le cas échéant, l'exploitation de la mine ne compromette pas l'existence du chemin de fer. — Les travaux de consolidation à faire dans l'intérieur de la mine, à raison de la traversée du chemin de fer, et tous les dommages résultant de cette traversée, pour les concessionnaires de la mine, seront à la charge de la compagnie. »

La solution qui résulte de ce texte est bien nette pour un chemin de fer, dont la concession est postérieure à celle de la mine : c'est l'application pure et simple, au profit du propriétaire de la mine et à la charge de l'entrepreneur du chemin de fer, de la doctrine du dommage en matière de travaux publics.

Mais, même pour les chemins de fer, si la concession ou

l'établissement de la ligne est antérieur à la concession de la mine, nous nous retrouvons dans la même incertitude que pour toutes autres entreprises d'utilité publique [1].

598. — Dans le silence fâcheux de la loi et des règlements sur une question aussi grave, il nous paraît qu'elle devrait être résolue de la manière suivante, qui ne fait que généraliser et étendre le principe admis en matière de chemins de fer. Si l'ouvrage ou l'entreprise d'utilité publique est antérieur à la concession de la mine, le propriétaire de celle-ci devrait subir, sans avoir aucune indemnité à prétendre, toutes les mesures que l'administration pourrait ultérieurement juger utile de prescrire pour la conservation de ladite entreprise : d'une part, on ne peut effectivement pas admettre que l'administration exige de l'exploitant plus qu'il n'est nécessaire, et, d'autre part, on doit admettre que le propriétaire de la mine, lorsqu'il a demandé ou acquis la concession, a pu se rendre compte à l'avance des conséquences que de pareilles mesures pouvaient avoir un jour pour lui. Si, au contraire, l'ouvrage ou l'entreprise d'utilité publique a été établi postérieurement à la concession de la mine, il nous paraîtrait rigoureux que le concessionnaire pût être plus ou moins lourdement atteint par un fait qu'il lui était impossible de prévoir, et que

1. Nous nous refusons, dans la question qui nous occupe, à séparer un chemin de fer concédé à une compagnie particulière de toute autre entreprise d'utilité publique. Le fait qu'un chemin de fer a été concédé ne change pas sa nature juridique ; sa concession, c'est-à-dire la cession de la jouissance de son exploitation, pour un temps donné, à la compagnie concessionnaire en vue de la rémunérer d'avoir établi le chemin de fer, n'est qu'un mode particulier d'exécution des travaux publics ; le chemin de fer n'en reste pas moins légalement une entreprise d'utilité publique, une dépendance du domaine public, qui, à cet égard, ne se différencie ni d'un chemin de fer directement construit et exploité par l'État, ni de toute autre voie de communication de grande voirie construite par l'État, et dont l'usage serait librement ouvert au public.
Cette observation nous a paru nécessaire parce que, pour justifier l'allocation d'une indemnité à l'exploitant de la mine par la compagnie concessionnaire du chemin de fer, il a été dit parfois que l'interdiction d'exploiter ne frappait celui-là que pour le bénéfice et au profit de celle-ci ; c'est, en droit, poser fort mal la question : il faut faire abstraction complète de l'intérêt privé de la compagnie concessionnaire du chemin de fer. Sinon, pourquoi n'appliquerait-on pas le même raisonnement au malheureux propriétaire d'une maison sous laquelle l'administration aurait cru devoir imposer un investison dont il bénéficie ?

l'intérêt privé se trouvât généralement sacrifié, d'une façon parfois très grave et inattendue, à l'exécution d'un travail d'utilité publique. Nous admettrions donc, dans ce cas, que le propriétaire de la mine pût, en principe, réclamer une indemnité représentative du préjudice matériel effectivement souffert par lui ; mais il importerait de ne pas s'égarer sur la nature ou la quotité de l'indemnité qui devrait être allouée [1].

1. La question de principe du droit à indemnité du concessionnaire de la mine, en dehors du cas explicitement prévu par l'article 24 du cahier des charges du chemin de fer, a été admis dans le sens que nous indiquons dans les deux affaires : 1° des mines de Couzon ; 2° des mines de Combes et d'Égarande, mais non sans de sérieuses contestations qu'il est intéressant de rappeler sommairement.

Par suite d'une ordonnance sur conflit du 8 avril 1831, — dont il serait oiseux aujourd'hui de relever l'erreur de doctrine relativement à la compétence,— l'affaire des mines de Couzon avait été renvoyée à l'autorité judiciaire. La cour de Lyon, par arrêt du 11 août 1835, admit le système que toute mesure de police imposée par l'administration au concessionnaire de mine, en vue de la protection de la surface, devait être supportée par lui sans indemnité comme constituant une obligation légale. Cet arrêt fut cassé le 18 juillet 1837 par la Cour de cassation, qui pensa que l'on ne pouvait imposer au concessionnaire l'obligation de subir la perte d'une partie de sa concession, pour la création d'un établissement nouveau à la surface, sans une juste indemnité. La cour de Dijon, à laquelle l'affaire fut renvoyée, se rangea à la doctrine de la cour de Lyon par un arrêt, fortement motivé dans ce sens, du 25 mai 1838. Devant les chambres réunies de la Cour de cassation, le procureur général Dupin soutint la même thèse dans des conclusions devenues classiques, auxquelles nous avons déjà fait allusion (n° 595). Mais la cour persista dans la doctrine de son premier arrêt et reconnut définitivement le droit à indemnité de l'exploitant dans son arrêt du 3 mars 1841.

Une particularité que présentait cette affaire, et qui paraît avoir joué un certain rôle dans la décision de la Cour de cassation, était que le chemin de fer traversait la mine en tunnel et par suite entamait matériellement le gisement concédée. On doit également relever que l'entreprise du chemin de fer était dans des conditions spéciales : elle avait fait l'objet d'une concession perpétuelle ; la Cour de cassation paraît l'avoir considérée plutôt comme un établissement privé que comme une dépendance du domaine public.

Dans l'affaire des mines de Combes et d'Égarande, contiguës à celles de Couzon, la question a été résolue par la juridiction administrative au lieu de l'être par la juridiction civile. Un décret sur conflit du 14 mars 1861, de doctrine contraire à l'ordonnance sur conflit du 8 avril 1831, relative aux mines de Couzon, avait, en effet, retenu l'affaire comme étant de la compétence de cette dernière juridiction. Le conseil de préfecture de la Loire, adoptant la doctrine des cours de Lyon et de Dijon dans l'affaire des mines de Couzon, refusa, par arrêté du 10 mai 1862, de reconnaître un droit à indemnité en faveur du propriétaire de la mine. Cet arrêté fut annulé par l'arrêt du conseil d'État du 15 juin 1864, qui admit qu'il y avait là un dommage en matière de travaux publics, et que le propriétaire de la mine avait le droit d'être indemnisé du préjudice qu'il avait subi.

599. — Le préjudice pour lequel le propriétaire de la mine peut prétendre, le cas échéant, à une indemnité, comme en matière de dommages causés par les travaux publics, peut résulter de diverses causes. Le propriétaire a pu être astreint à établir certaines constructions pour consolidation de terrains, telles que piliers, voûtes, etc. ; certains ouvrages ont pu être rendus inutiles ou resteront inutilisés, d'où résultera pour lui des pertes matérielles ou une exploitation plus onéreuse : de ces diverses questions quelques-unes peuvent donner lieu à des évaluations de fait délicates, mais on ne voit pas qu'elles puissent soulever de véritables difficultés de principe.

Il n'en est pas tout à fait de même pour une autre source de préjudice, à laquelle on attache généralement la plus grande importance ; nous voulons parler de l'interdiction d'exploiter le gisement sur une étendue en direction et en profondeur, variables suivant les cas. On paraît assez porté à admettre que le propriétaire de la mine est en droit de réclamer, à titre d'indemnité, le bénéfice net qu'il pourrait retirer de l'exploitation de la partie de la mine délaissée, autrement dit la valeur brute des substances à extraire diminuée de leur coût d'extraction. Nous n'hésitons pas à dire que ce ne peut être que dans des cas exceptionnels que la question peut être ainsi résolue. Il faut pour cela qu'il soit établi : 1° que le massif délaissé se trouve dans une situation telle que son exploitation soit impossible avec bénéfice si l'interdiction venait à être levée ; 2° que l'impossibilité de l'exploiter fasse éprouver actuellement une perte appréciable au concessionnaire. Il ne s'agit pas, en effet, pour l'entrepreneur du chemin de fer de payer la valeur nette de ce massif, puisque cela reviendrait pour lui à en payer l'acquisition, ce qui est incompatible avec le principe même de l'action en indemnité [1] ; il doit exclusivement la perte de bénéfice actuelle dont cette interdiction d'exploiter peut frapper le propriétaire de la mine. Or, si le massif

1. Voici, pourrait-on ajouter, la conséquence bizarre à laquelle on arriverait, si on se laissait aller à calculer l'indemnité sur cette base, dans le cas où l'interdiction d'exploiter viendrait à être levée et où le massif serait resté exploitable. Le propriétaire de la mine en aurait touché une première fois la valeur nette à titre d'indemnité ; il la réaliserait une seconde fois par l'exploitation directe qu'il pourrait entreprendre, puisqu'il est resté propriétaire du massif frappé d'interdiction !

interdit ne constitue, par exemple, qu'une fraction relativement minime de la partie utile de la concession, l'interdiction d'exploiter ce massif, voire même son retranchement supposé de la concession ne doit pas diminuer sensiblement la durée de l'entreprise ; si l'effet de l'interdiction n'a été que de forcer le concessionnaire à prendre là ce qu'il n'a pas pu prendre ici, sans qu'il en résulte pour lui un surcroît de charges appréciable, nous cherchons vainement la perte réelle, le préjudice dont il serait dû indemnité. Au cas où l'exploitation du massif frappé d'interdiction eût donné à la tonne, je suppose, par suite de sa nature ou de sa situation, un bénéfice net plus considérable que celui que donnera une pareille quantité qu'on aura dû extraire ailleurs, tout ce que l'exploitant pourra réclamer, comme indemnité à la tonne, c'est la différence entre les deux bénéfices, mais jamais le bénéfice net total de l'exploitation du massif.

De pareilles appréciations sont évidemment des questions d'espèce, sur lesquelles par conséquent il nous serait difficile de nous appesantir. Nous pensons toutefois que ce que nous venons d'en dire indiquera l'esprit ou la méthode suivant lesquels l'indemnité doit être calculée. Nous insistons surtout sur ce point, que ce n'est pas la valeur nette du massif utilisable, c'est-à-dire la valeur, sous déduction des frais d'extraction, à laquelle le concessionnaire a droit, en principe, mais simplement l'équivalent de la perte de bénéfice appréciable, dans sa valeur actuelle, dont il faut établir que son entreprise est frappée par suite de l'interdiction d'exploiter.

600. — Si, allant plus loin, nous examinons cette question non plus au point de vue de l'application du droit positif actuel, mais pour rechercher la solution qui devrait être adoptée, nous demanderions qu'on écartât le principe même de l'indemnité pour le massif interdit en lui-même, et qu'on adoptât la solution de la loi prussienne du 24 juin 1865 (§ 154), qui n'alloue d'indemnité, — pour les entreprises postérieures à la concession de la mine seulement, — que « si cette entreprise nécessite l'établissement, dans la mine, d'installations qui eussent été inutiles auparavant, ou nécessite la

destruction d'installations existantes »[1]. Cette solution nous paraît plus particulièrement rationnelle dans les pays où, comme dans le nôtre, la propriété des mines s'acquiert gratuitement[2]; ce qu'on doit rembourser au concessionnaire, c'est uniquement les sommes qu'il aurait déboursées réellement sans utilité pour lui ou qu'il devrait débourser par suite de la création de l'entreprise d'utilité publique[3].

601. — Les règles de la compétence n'ont pas donné lieu à moins de difficultés et de controverses que les règles du fond[4]. On peut croire cependant que la question est aujourd'hui définitivement fixée par la décision du tribunal des conflits du 7 avril 1884. C'est la juridiction administrative, c'est-à-dire le conseil de préfecture en première instance et le conseil d'État en appel, qui doit en connaître par application de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Comme nous l'avons déjà suffisamment indiqué, en l'état actuel de notre droit, il ne peut être, en effet, alloué d'indemnité qu'à titre

1. C'est une solution identique qu'a présentée dans son projet (art. 61, 3e alinéa) la commission des mines de l'Annam et du Tonkin.

2. Dans les pays où le premier propriétaire acquiert la mine en payant une somme fixe par hectare, on pourrait à titre d'indemnité rembourser au propriétaire une somme proportionnée au prix d'achat à l'hectare et aux dimensions du massif interdit.

3. Si l'on objectait que le propriétaire actuel n'est pas le propriétaire originaire et que le premier a acquis la mine du second à titre onéreux et à un prix où l'on a tenu compte, ou dans lequel on est censé avoir tenu compte, de toutes les ressources du gisement, nous répondrions que nous sommes convaincu que l'éventualité d'être privé de l'indemnité de préjudice en cas d'investison ne ferait pas diminuer d'un centime la valeur à laquelle une mine peut se vendre ou s'acheter, et n'ébranlerait en rien la solidité économique de la propriété des mines. Ces entreprises entraînent nécessairement avec elles trop d'aléas pour qu'une pareille perspective les déprécie d'une manière appréciable. L'acquéreur ne sait-il pas ou ne devrait-il pas savoir aujourd'hui que l'administration peut lui imposer des investisons sous des établissements privés qui peuvent se construire ultérieurement? A-t-on jamais pensé que cette éventualité ait diminué la valeur à laquelle on a pu trafiquer d'une mine ?

4. Pour indiquer les incroyables variations de la jurisprudence sur une question dont la solution paraît cependant si simple, il suffira de rappeler qu'une première ordonnance sur conflit de 1831 avait admis la compétence judiciaire ; le décret sur conflit du 11 mars 1869 se décida pour la compétence administrative ; une première décision du tribunal des conflits du 5 mai 1877 revint à la compétence judiciaire ; espérons que la seconde décision du même tribunal, du 7 avril 1884, est bien la dernière.

de dommage causé par l'exécution des travaux publics. Or, un pareil dommage est exclusivement de la compétence des conseils de préfecture par application du texte sus-indiqué. Les variations de la jurisprudence ont été une conséquence de cette fausse distinction qu'on a voulu faire pendant un temps entre le dommage permanent, assimilé à une éviction de la propriété, qu'à ce titre on voulait soumettre à l'autorité judiciaire, et le dommage temporaire que seul on consentait à remettre à la juridiction administrative. On peut croire qu'aujourd'hui la doctrine et la jurisprudence sont définitivement fixées sur tous ces points. Il ne peut y avoir, nous le répétons, qu'expropriation, caractérisée par le transfert de la propriété, dont le jury seul doit connaître, ou dommage, dès que ce transfert n'existe plus, dommage qui, sans distinction de permanent ou temporaire, ressortit exclusivement au conseil de préfecture.

602. — Le conseil d'État a admis (5 février 1877, *Ogier et Larderet*) qu'en cas d'investison imposé pour la sécurité d'un chemin de fer concédé postérieurement à la mine, il était dû une indemnité non seulement au concessionnaire de la mine, mais encore au propriétaire superficiaire que cette interdiction d'exploiter empêchait de toucher les redevances tréfoncières qui lui seraient revenues par suite de l'exploitation dudit massif. Le conseil d'État a vu là un préjudice résultant pour le redevancier tréfoncier de l'exécution d'un travail public, et lui a reconnu un droit à indemnité pour réparation du dommage subi par lui à ce titre.

C'est à coup sûr une interprétation des plus larges de la doctrine du dommage en matière de travaux publics : elle n'est pas sans être fort discutable.

Le droit du redevancier tréfoncier, s'il est fixé quant à sa quotité, présente cette particularité d'être soumis à l'entière discrétion du concessionnaire (n° 297); le redevancier tréfoncier n'a de redevances à toucher que lorsque le concessionnaire exploite et tant qu'il exploite ; il ne peut s'immiscer en rien dans l'exploitation soit pour hâter le moment où elle se portera sous son terrain, soit pour l'activer ou la ralentir, soit pour la faire reprendre si elle est suspendue. D'où il

paraîtrait résulter que si l'exploitation se trouve arrêtée par un fait quelconque, le redevancier tréfoncier n'a aucun droit à percevoir et par suite aucune indemnité à réclamer.

Admettrait-on le principe d'une indemnité, on rencontrerait, pour en évaluer le montant, une difficulté telle qu'elle est de nature à faire douter du principe même. En effet, on ne peut soutenir que le concessionnaire du chemin de fer puisse être contraint à racheter le droit à redevance. Par le motif que le concessionnaire de la mine n'est pas exproprié de l'investison, dont la propriété lui reste, le droit du redevancier subsiste, inaltéré quant à sa nature, déprécié seulement dans sa valeur marchande, commerciale, par suite de l'éloignement du payement des redevances, payement qui pouvait être imminent, qui pouvait même avoir déjà commencé. Le seul préjudice dont on doit réparation, c'est cette dépréciation de valeur. Peut-elle être évaluée? On peut répondre hardiment que non : elle n'est susceptible que d'une appréciation *ex æquo et bono* qui échappe à tout calcul. Cette dépréciation est-elle même appréciable? On en pourrait douter dans la majorité des cas, sinon dans tous. La valeur d'un droit à redevance est, en effet, soumise plus que toute autre à un tel concours d'éventualités, qui en diminuent naturellement la valeur marchande, commerciale, qu'on pourrait soutenir que celle qui l'atteint dans l'espèce était au nombre de celles à prévoir, et par suite n'a pas d'influence sensible sur sa valeur actuelle.

Au demeurant, nous ne verrions qu'un cas dans lequel nous admettrions l'attribution d'une indemnité. Ce serait celui où il serait indéniablement prouvé, d'une façon tangible, qu'une portion de gisement d'une existence certaine, effectivement reconnue, est atteinte matériellement d'une telle façon qu'on peut affirmer, sans aucun doute possible, qu'elle est à tout jamais perdue et rendue inexploitable, alors même que le chemin de fer viendrait à être supprimé. Un tel cas peut-il se présenter dans la pratique ? nous nous permettons d'en douter *à priori :* à coup sûr il sera extraordinairement rare et toujours exceptionnel.

603. — Nous ne pourrions terminer sans faire remarquer

que la question qui vient d'être traitée dans ce sous-paragraphe est une de celles qui montrent le mieux la nécessité de résoudre explicitement, par des règles spéciales de la loi des mines, les difficultés de fond ou de compétence que nous avons touchées. On voit combien peu il suffit en ces matières de renvoyer au droit commun tant privé qu'administratif ; on n'en peut tirer aucune réponse satisfaisante parce que les règles du droit commun civil ou administratif n'ont pas été faites en vue de pareils biens. Est-ce une situation admissible, nous le demandons, que celle présentée par toutes les affaires mentionnées par nous? Celle des mines de Couzon, commencée en 1825, ne s'est terminée qu'en 1848 et encore par suite d'une transaction entre parties, quand après plus d'un quart de siècle le rapport des experts venait à peine d'être déposé. Celle des mines de Combes et d'Égarande, commencée en 1859, n'est pas encore terminée après avoir donné lieu déjà à deux décisions sur conflit. Des droits considérables suspendus ainsi pendant plus d'un quart de siècle, ballottés d'une juridiction à une autre à travers d'incessantes variations de jurisprudence, démontrent clairement l'insuffisance du droit commun tant civil qu'administratif, et réclament impérieusement des stipulations explicites dans le droit minier.

Les difficultés que nous allons aborder, dans le sous-paragraphe suivant, bien que d'une importance moindre en fait, ne font que corroborer cette conclusion.

2° *De l'obligation pour le concessionnaire de réparer les dégâts occasionnés aux établissements ou entreprises d'utilité publique.*

604. — Nous rappelons que nous traitons ici ce sujet par suite du renvoi systématique que nous en avons fait au § 2 de la section IV du chapitre VIII dans le but de le rapprocher des matières qui font l'objet du présent chapitre.

Nous avons suffisamment posé la question au n° 394, et indiqué les divers éléments dont il y a lieu de tenir compte, pour que nous puissions l'aborder immédiatement.

L'hypothèse où nous nous sommes placé est la suivante :

Soit que l'administration, agissant en matière de police des mines, n'ait pas usé des pouvoirs que lui confère le titre V de la loi de 1810, soit que les mesures prescrites par elle aient été inefficaces, les travaux de la mine ont causé des dommages à une dépendance du domaine public. Le concessionnaire, abstraction faite de toute pénalité qu'il peut avoir encourue pour contravention de voirie, est-il tenu de réparer ces dommages?

Notons que cette réparation peut, en fait, être poursuivie de deux manières : l'autorité chargée de la police de la partie du domaine public en question pourra poursuivre la réparation du préjudice sous forme d'indemnité pécuniaire à se faire allouer par le tribunal compétent (que nous indiquerons ultérieurement); elle pourra encore, agissant en vertu de ses pouvoirs de police pour la conservation du domaine public[1], enjoindre au concessionnaire d'avoir à réparer le dommage par l'exécution de travaux appropriés qu'elle lui ordonnera de faire. Au fond, si l'on prend la peine d'y réfléchir, on reconnaîtra que ces deux moyens rentrent, en droit, l'un dans l'autre. Une observation nous paraît suffire pour le montrer. Si le concessionnaire refuse d'obtempérer à l'injonction qui lui est signifiée, les travaux devront être faits d'office par l'autorité qui les a ordonnés, et le recouvrement des frais exposés sera poursuivi contre l'intéressé. Ce recouvrement nous ramène au règlement de l'indemnité jugée nécessaire pour la remise des choses en état.

Cette remarque n'a pas seulement l'avantage de simplifier l'examen du fond de la question; elle a une grande importance, comme nous le verrons, pour les règles de la compétence.

1. Il est essentiel de faire ressortir, quand bien même ce serait la même autorité, le préfet, — ce qui sera généralement le cas — par exemple qui intervient que les injonctions faites à ce titre n'ont, en principe, rien de commun avec celles faites en vertu et par application de l'article 50. Il s'agit ici nécessairement de travaux à faire ou de mesures à exécuter à la surface, qui sont et doivent rester étrangères à la conduite des travaux souterrains de la mine. Sans doute, il pourra se faire que le préfet statue par un seul et même acte tant sur l'un que sur l'autre côté de la question ; mais la distinction n'en doit pas moins subsister et doit toujours être supposée exister tant pour l'instruction et les pénalités que pour l'exécution et les sanctions, comme pour les compétences.

Nous supposons donc qu'il ne s'agisse que de réclamer du concessionnaire l'indemnité pécuniaire qui doit permettre de réparer le préjudice, et nous avons à nous demander : peut-on la lui réclamer?

605. — Lorsque la dépendance du domaine public ou l'entreprise publique considérée a été établie antérieurement à l'institution de la concession, nous ne voyons pas quel motif le concessionnaire pourrait invoquer pour éviter l'application du principe de responsabilité indéfinie et générale admis par la Cour de cassation, et qu'elle a notamment affirmé pour une entreprise publique dans son arrêt du 25 juillet 1885.

En sens inverse, il est un autre cas, résolu par un texte positif, où le concessionnaire ne pourrait être recherché, c'est le cas prévu par l'article 24 du modèle du cahier des charges des chemins de fer. Ce texte est impératif ; si l'établissement du chemin de fer est postérieur à l'institution de la mine, le concessionnaire du chemin de fer doit seul supporter tous les inconvénients qui peuvent résulter pour lui de la traversée du sol concédé. Il lui est loisible d'invoquer, pour défendre sa ligne, des mesures prises par application de l'article 50, et ce à ses dépens. S'il préfère ne provoquer aucune mesure pareille, et s'il survient quelque avarie à la voie, lui seul doit les réparer, c'est la conséquence immédiate de la clause que « tous les dommages résultant de la traversée de la mine sont à sa charge »[1].

Cette clause est-elle exceptionnelle et dérogatoire du droit commun des mines, en ce sens qu'elle ne serait applicable qu'aux chemins de fer dans le cahier des charges desquels elle se trouverait explicitement formulée? C'est ce que la Cour de cassation a décidé dans son arrêt du 25 juillet 1885 (Civ., *Société des houillères de Rive-de-Gier* c. *Cie des chemins de fer P.-L.-M.*), en admettant que les mines de Rive-de-Gier ne pouvaient pas s'en prévaloir à l'encontre d'une ligne du chemin de fer P.-L.-M., concédée postérieurement à l'ins-

1. Nous dirons que, si le concessionnaire de la mine est irresponsable civilement dans ce cas, il pourrait être néanmoins tenu comme responsable pénalement en vertu de l'article 1er de la loi du 29 floréal an X, mais ne pourrait être condamné qu'à l'amende prévue par la loi du 23 mars 1842.

titution de la mine, pour tous les dommages qui avaient été causés par la mine à ladite ligne antérieurement à la date à laquelle la clause en question a été insérée dans le cahier des charges du chemin de fer.

La conséquence de cette doctrine entraînerait la responsabilité civile du concessionnaire pour toutes les dépendances du domaine public et entreprises publiques, autres que les chemins de fer, établies postérieurement à la concession comme pour celles établies antérieurement : c'est l'assimilation, sans distinction autre que celle des chemins de fer, entre le régime des propriétés ou entreprises privées et celui des propriétés ou entreprises publiques.

606. — Nous ne dissimulerons pas que cette conséquence, malgré l'autorité de l'arrêt de la chambre civile du 25 juillet 1885, laisse des doutes très graves dans notre esprit. Tout de même que nous croyons avoir montré dans le sous-paragraphe précédent que, en ce qui concerne les indemnités auxquelles le concessionnaire peut prétendre par suite de l'application de l'article 50 de la loi de 1810, l'article 24 du cahier des charges des chemins de fer ne doit pas être considéré comme une clause exceptionnelle, valable seulement, à titre de texte spécial, pour les chemins de fer, mais bien plutôt comme l'expression, explicitement formulée dans les cahiers des charges des chemins de fer, d'une règle qui découle des principes généraux du droit administratif et qu'il faudrait appliquer, alors même qu'elle ne serait pas expressément stipulée ; tout de même on peut soutenir que, en cas de dommages causés par l'exploitation de la mine, le traitement fait à une entreprise publique quelconque postérieure à l'institution de la mine, doit être le même que celui fait à un chemin de fer établi dans ces conditions. L'irresponsabilité civile du concessionnaire d'une mine au regard d'un chemin de fer, dans ce cas, est la conséquence immédiate, nous venons de le montrer, de l'article 24 du cahier des charges. Son irresponsabilité au regard de toutes autres entreprises publiques, établies dans les mêmes conditions, serait la conséquence des principes généraux dont l'article 24 ne serait qu'une application à un cas particulier.

Aussi bien, l'arrêt de la chambre civile de 1885 ne paraît pas bien s'accorder avec l'arrêt des chambres réunies de 1841 dans l'affaire des mines de Couzon. Si la clause de l'article 24 est exceptionnelle à ce point, comme le dit l'arrêt de 1885, qu'elle doit être strictement limitée aux cas et à l'espèce pour lesquels elle a été stipulée, pourquoi en avoir fait application au profit du concessionnaire de la mine et au détriment d'un chemin de fer auquel elle n'était pas imposée? Pourquoi en rejeter l'application lorsqu'elle est réclamée au détriment du concessionnaire de la mine et au profit du chemin de fer, comme c'était le cas dans l'affaire des mines de Rive-de-Gier?

607. — Dans cette affaire les tribunaux judiciaires n'ont fait aucune difficulté de reconnaître leur compétence et il ne paraît pas que l'administration ait songé à la contester. Pour nous cependant, de même que nous avons toujours admis — et la jurisprudence est aujourd'hui définitivement établie sur ce point — que les questions d'indemnités à payer au concessionnaire de la mine ressortissaient au conseil de préfecture comme ne constituant que des dommages résultant de l'exécution de travaux publics, de même, et pour des motifs analogues, nous pensons que c'est à la même juridiction à connaître, le cas échéant, des indemnités que le concessionnaire de la mine peut avoir à payer pour dommages causés à une entreprise publique rentrant dans la grande voirie.

La question ne nous paraît pas pouvoir faire doute, à raison de l'article 1er de la loi du 29 floréal an X et du 5° de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui charge le conseil de préfecture de statuer « sur les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie » [1].

1. Si la Cour de cassation, dans l'affaire des mines de Rive-de-Gier, paraît n'avoir pas émis de doute sur la question de compétence — qui du reste n'avait pas été soulevée —cela tient peut-être à ce qu'elle a considéré la compagnie du chemin de fer comme faisant valoir les droits possessoires, dont elle reconnaît à ces compagnies le droit de se prévaloir en vue de la conservation de l'ouvrage public qu'elles ont le droit d'exploiter pendant la durée de leur concession ; en d'autres termes, la cour paraît, dans cette circonstance comme dans plusieurs autres, avoir traité la compagnie plutôt en personne privée du

608. — Pour la petite voirie nous reconnaissons que des textes aussi formels manquent. Si l'article 479, n° 11, du Code pénal donne au juge de paix un pouvoir répressif pour punir les détériorations qui constituent des contraventions de voirie, ce texte peut être insuffisant comme portant attribution en matière de réparation civile.

§ IV

Protection du personnel occupé dans les travaux des mines.

609. — Nous examinerons, dans deux sous-paragraphes distincts : 1° les mesures préventives propres à faire éviter les accidents ; 2° les mesures à prendre en cas d'accidents arrivés.

Nous laisserons hors de ce paragraphe, pour ne nous en occuper qu'au chapitre XIX, section IV, § 3, ce qui concerne les mesures d'assistance du personnel, tant celles obligatoires en vertu des articles 15 et 16 du décret du 3 janvier 1813 que celles établies par la libre initiative des intéressés [1].

1° *Mesures préventives.*

610. — Pour tout ce qui concerne « la sûreté des ouvriers mineurs » l'administration se trouve armée d'un pouvoir discrétionnaire par l'article 50 de la loi de 1810, dont nous venons de rappeler à dessein les propres expressions aussi explicites que générales. Toute mesure qu'elle estimera devoir être prescrite à ce titre sera légale quant à son objet ; il suffira qu'elle soit édictée en conformité des règles de

droit civil que comme substituée aux droits de l'État défendant un ouvrage de grande voirie : c'est, pour notre part, un point de vue que nous avons de la peine à admettre.

1. Le projet de loi sur les délégués-mineurs, voté par la Chambre des députés dans la législature 1881-1885 et admis avec modifications par le Sénat, se rattache spécialement aux matières qui font l'objet de ce paragraphe. Nous avons déjà eu l'occasion de traiter une des questions de détail soulevée par un article de ce projet (V. n° 542) ; nous reviendrons ultérieurement sur son ensemble (*infra*, n° 628).

compétence ou de procédure qui ont été indiquées dans la section Ire du présent chapitre.

Si le droit de l'administration est illimité en principe, il n'est pas besoin de dire qu'elle ne doit en faire usage, dans l'application, qu'avec une mesure dont elle ne s'est, du reste, jamais départie. Peut-être même pourrait-on trouver que dans certaines circonstances elle a été trop timide, dans la crainte que les mesures qu'on aurait pu prescrire n'eussent pour effet de nuire au développement de l'exploitation, et partant d'être plus nuisibles qu'utiles aux véritables intérêts des ouvriers.

611. — Nous n'entrerons pas dans le détail des objets pour lesquels l'administration a pu ou pourra intervenir ; ce seraient tous les services de l'exploitation des mines que nous aurions à passer en revue et toutes les causes de danger qu'ils peuvent présenter que nous aurions à examiner.

612. — Nous laisserons également de côté, comme ayant été suffisamment traitées dans la section Ire du présent chapitre, la forme et la procédure suivant lesquelles l'administration édicte les mesures opportunes pour parer à quelqu'une de ces causes de danger. Sans nier que la diversité des circonstances propres à chaque exploitation explique que l'administration ait généralement préféré intervenir par voie de simple mesure individuelle, lorsque la nécessité lui en est apparue, nous ne pouvons que renouveler ici, en ce qui nous concerne, l'expression du regret qu'il n'ait pas été rendu en ces matières des règlements, sinon uniformes pour toute la France, au moins pour certains bassins ou districts, dont toutes les mines présentent généralement des conditions d'exploitation sensiblement analogues. Nous pensons que de pareils règlements pouvaient être conçus d'une façon assez large pour ne pas gêner sérieusement la liberté et l'initiative si respectables de l'exploitant; mais, d'autre part, ils offriraient l'avantage d'uniformiser les conditions mêmes de la concurrence et de donner satisfaction à cette notion d'égalité qui n'est pas seulement une notion moderne à la mode, mais répond à un véritable sentiment de justice.

613. — A défaut de règlement, dans le sens juridique du mot, l'administration a parfois employé, surtout dans ces derniers temps, une procédure spéciale, pour recommander, sinon pour prescrire, l'adoption ou inversement l'abandon de certains procédés ou de certaines pratiques [1]. Le ministre adresse, en pareils cas, une circulaire aux préfets et aux ingénieurs de mines avec invitation de la communiquer aux exploitants du département, pour attirer leur attention ; à la circulaire sont parfois annexées des instructions techniques ou rapports qui la complètent. De pareilles communications n'entraînent pas pour l'exploitant l'obligation légale de s'y conformer, en ce sens que le fait par lui de n'en pas tenir compte ne constitue pas une contravention tombant sous le coup des pénalités de la loi de 1810 [2]. Mais il n'est pas douteux que si un accident survenait, et qu'il fût établi qu'il ne serait pas arrivé dans le cas où l'exploitant eût suivi les recommandations ministérielles, sa responsabilité personnelle pourrait être sérieusement engagée.

L'administration est allée plus loin dans cette voie. Le ministre des travaux publics ne s'est pas toujours contenté de faire adresser des recommandations aux exploitants ; il a, en outre, ordonné aux préfets d'inviter les exploitants à leur soumettre, à fin d'homologation, des règlements intérieurs préparés en conformité avec les recommandations ou instructions des circulaires ministérielles [3]. Si, en droit, ainsi que

1. Nous pouvons mentionner comme mesures de cette nature : 1° une circulaire ministérielle du 6 décembre 1872 portant instruction sur les précautions à prendre dans l'exploitation des mines à grisou ; 2° deux circulaires des 29 juillet 1880 et 17 septembre 1881 prescrivant la rédaction de règlements intérieurs rédigés en harmonie avec les *principes à consulter dans l'exploitation des mines à grisou*, qui avaient été publiés par la commission extra-parlementaire du grisou ; 3° une circulaire ministérielle du 9 août 1880 à laquelle était annexée une instruction sur l'emploi de la dynamite, circulaire confirmée par celles des 29 juin 1881 et 21 octobre 1885 ; 4° une circulaire ministérielle du 4 mai 1882, accompagnant l'envoi du rapport d'une commission administrative sur l'usage des câbles et particulièrement des câbles métalliques.

2. Cela est d'autant plus vrai que le ministre des travaux publics, ainsi que nous l'avons établi (n° 537), n'a pas le pouvoir réglementaire en matière de mines.

3. C'est le cas qui s'est présenté tant pour les règlements des mines à grisou (Circul. minist. des 29 juillet 1880 et 17 septembre 1881) que pour l'emploi de la dynamite dans les mines (Circulaires des 9 août 1880 et 29 juin 1881).

nous allons le dire, on ne peut contester la légalité et partant l'autorité, entraînant sanction pénale, de pareils règlements intérieurs homologués, il serait peut-être permis de contester la régularité d'une pareille procédure. Il n'échappera pas, en effet, que le ministre des travaux publics arrive ainsi indirectement à se servir du pouvoir réglementaire que la loi ne lui reconnaît pas directement.

614. — C'est depuis peu de temps, du reste, que l'administration a recouru à ce système des règlements intérieurs homologués[1]. Ce sont des règlements que l'exploitant fait pour le service de son exploitation, et que l'homologation ou l'approbation du préfet transforme en véritables actes administratifs, en arrêtés préfectoraux ayant la même autorité et notamment les mêmes sanctions pénales que des arrêtés pris dans la forme ordinaire[2]. Au début cette pratique paraît avoir été limitée aux règlements concernant les mines à grisou[3]; nous venons de citer un exemple, relatif à la dynamite, qui montre qu'elle a été étendue à d'autres cas.

Il convient d'ajouter que l'administration ne laisse pas à l'exploitant sa libre initiative; elle l'invite, s'il le faut, à présenter un règlement dans les matières et pour les cas où elle le juge nécessaire. Son droit d'homologation n'est pas un simple droit de *veto*, comme, par exemple, en matière de

1. L'origine de cette procédure est incontestablement la procédure analogue admise dès le début en matière d'exploitation de chemins de fer. Il y a seulement entre les mines et les chemins de fer, au point de vue de la régularité des choses, cette différence essentielle que l'homologation des règlements des chemins de fer est explicitement prévue et prescrite par l'article 60 de l'ordonnance organique sur la matière du 15 novembre 1846, tandis qu'on cherche vainement dans la législation minérale un texte qui justifie l'application de cette mesure aux mines.

2. C'est la cour de Lyon qui a inauguré cette jurisprudence par son arrêt du 29 janvier 1872, dans la doctrine duquel cette cour paraît avoir persisté. Elle a été également adoptée par la cour de Douai qui, dans un arrêt du 5 mars 1884, l'a appliquée à un règlement intérieur, dûment affiché sur le carreau de la mine, avec la simple mention « approuvé : le préfet... ».

3. Simplement recommandée par la première circulaire ministérielle du 6 décembre 1872, la présentation et l'homologation des règlements intérieurs a été prescrite, en matière de grisou, par les circulaires des 29 juillet 1880 et 17 septembre 1881 ; pour l'emploi de la dynamite, par les circulaires des 9 août 1880 et 29 juin 1881.

tarifs de chemins de fer, où l'administration n'a, on le sait, que le pouvoir de refuser l'application du tarif; ici elle conserve un pouvoir discrétionnaire de modifications [1].

En somme, on sera dans le vrai, au point de vue juridique, en considérant l'invitation faite à un exploitant par le préfet d'avoir à présenter, pour le faire approuver, un règlement intérieur sur un sujet donné, comme équivalent à la mise en demeure de l'exploitant à laquelle le préfet est tenu de procéder avant de statuer en matière de police de mines.

La circulaire du 29 juin 1881 sur l'emploi de la dynamite a recommandé aux préfets de ne donner l'homologation aux règlements intérieurs des exploitants que dans leurs clauses concernant la sécurité proprement dite; l'homologation ne peut s'appliquer à des mesures comme celles qui ont trait aux peines disciplinaires infligées aux ouvriers [2].

1. Il peut être intéressant, et instructif à un certain point de vue, de rappeler la suite donnée aux circulaires des 29 juillet 1880 et 17 septembre 1881 relatives aux règlements des mines à grisou. Partout, les préfets ont statué isolément par mine. Mais, dans les départements de la Loire, du Gard, du Pas-de-Calais, de l'Aveyron, de l'Allier, c'est un règlement identique, et par suite uniforme pour tout le département, qui a été imposé à chaque mine par voie de décision individuelle la concernant, tandis que dans le département de Saône-et-Loire chaque compagnie a soumis et fait homologuer un règlement qui lui est distinct et diffère de celui des autres compagnies. La différence des conditions entre les mines d'un même bassin explique parfaitement ces différences de réglementation. Dans les bassins où a prévalu le système d'un règlement uniforme, on pourrait se demander pourquoi l'on n'a pas adopté la solution qui eût paru plus simple et plus satisfaisante à tous égards d'un véritable règlement préfectoral, déclaré applicable à toutes les mines à grisou du département. L'administration aurait-elle eu des scrupules sur la portée du pouvoir réglementaire des préfets en matière de police de mines? L'objection ne nous paraîtrait pas sérieuse : nous ne voyons pas bien comment, par un artifice de procédure, on arriverait à faire indirectement ce que l'on ne pourrait pas faire directement.

2. La justesse de cette recommandation est incontestable; mais n'est-elle peut-être pas la condamnation de ce système d'homologation des règlements particuliers? Puisqu'on sera généralement forcé de faire une ventilation dans le projet originaire de l'exploitant, ne serait-il pas préférable à tous égards de s'en tenir à la forme ordinaire des règlements administratifs, qui y gagneraient en autorité, laissant l'exploitant prendre pour l'application et l'observation de ces règlements telles mesures ou dispositions intérieures qu'il jugerait les plus opportunes.

2° *Procédure en cas d'accidents.*

615. — La procédure relative aux accidents de mines a été réglée par le titre III du décret du 3 janvier 1813.

616. — L'exploitant est tenu, aux termes des articles 11 et 12 dudit décret, de donner avis au maire de la commune et à l'ingénieur des mines : 1° de tout accident qui aurait occasionné la mort ou des blessures graves (art. 11) ; 2° de tout accident qui compromettrait la sûreté des travaux, celle des mines ou des propriétés de la surface et l'approvisionnement des consommateurs (art. 12).

A défaut de donner les avis ainsi prescrits, l'exploitant serait passible des pénalités prévues par la loi de 1810 ; il importe donc de préciser, autant que le sujet le comporte, la nature exacte des accidents rentrant sous les qualifications un peu vagues du décret de 1813.

617. — Il va de soi tout d'abord qu'il doit s'agir, en ce qui concerne les accidents de personnes, d'un accident résultant d'un fait d'exploitation. Une mort subite, due à une maladie naturelle, anévrisme ou apoplexie, par exemple, ne rentrerait évidemment pas dans la catégorie des accidents de mines, pas plus, nous semble-t-il, qu'une mort résultant d'une rixe ou d'un attentat volontaire ; il en serait de même pour certaines blessures graves, notamment dans les dernières circonstances que nous venons de mentionner. En cas de doute, l'exploitant fera toujours sagement de donner les avis réglementaires.

618. — Aucun règlement n'a spécifié la gravité de la blessure qui rend l'annonce de l'accident nécessaire : on serait assez porté, d'après le précédent de l'article 309 du Code pénal et certaines statistiques qui doivent s'appuyer sur ce précédent, à ne considérer comme blessure grave que celle qui paraît susceptible d'entraîner une incapacité de travail pendant plus de vingt jours. La circulaire du ministre des travaux publics du 5 juillet 1881, relative aux procès-

verbaux d'accidents, n'a toutefois pas adopté cette définition et a donné, sur ce point, un commentaire de l'article 11 du décret de 1813, qui ne paraît pas de nature à faire beaucoup avancer la question, en disant que « dans tous les cas où le médecin hésitera à se prononcer sur la gravité des conséquences possibles de l'accident, l'exploitant devra le considérer comme grave et en donner avis à l'autorité administrative. » En pareille matière également, l'exploitant fera sagement de pécher plutôt par excès de zèle que par défaut dans ses avis à l'administration.

619. — L'accident de personnes, dont l'avis doit être donné, est, aux termes de l'article 11, celui survenu non seulement dans la mine même, mais encore « dans les ateliers qui en dépendent », en d'autres termes, dans les travaux souterrains et dans les dépendances immédiates de la mine au jour, telles que le carreau de la mine ou les abords du puits, ainsi que l'a reconnu une circulaire du ministre des travaux pnblics du 25 avril 1882. Cette circulaire a fait observer avec raison que les usines affectées à la fabrication du coke et des agglomérés, étant complètement distinctes de l'exploitation de la mine, ne devaient pas être considérées au point de vue qui nous occupe comme en étant des dépendances. Les ateliers de préparation mécanique et surtout de lavage des charbons ne peuvent, d'autre part, être assimilés aux usines à coke ou à agglomérés ; d'où semble résulter l'obligation de donner avis des accidents de personnes qui y surviennent [1]. Quant aux ateliers de réparation ou de construction de matériel ou aux magasins d'approvisionnements, nous aurions, au contraire, quelque peine à les ranger dans les dépendances immédiates de la mine, par la raison qu'ils ne lui sont nullement indispensables.

620. — Les accidents n'ayant pas entraîné mort ou blessure, dont traite l'article 12 du décret de 1813, sont encore plus difficiles à définir avec quelque précision. Nous

1. Voir au chapitre XV n° 718 et suiv. les questions que soulève le classement de ces ateliers parmi les établissements dangereux, insalubres et incommodes.

devons nous borner à signaler que l'administration considère comme rentrant dans cette catégorie toute inflammation de grisou et tout incendie. (Circul. minist. 6 juillet 1881.)

621. — Aussitôt qu'il a été prévenu d'un accident, l'ingénieur des mines, ou, à son défaut et à sa place, un garde-mines sous ses ordres [1], doit se rendre sur les lieux le plus promptement possible pour faire une enquête [2], constater les causes de l'accident et en dresser un procès-verbal, sur la rédaction duquel les dernières circulaires ministérielles des 6 juillet 1881 et 30 avril 1883 ont donné les instructions les plus récentes.

La seconde de ces circulaires recommande d'une façon pressante à l'ingénieur, rendu sur le chantier de l'accident, d'interroger séparément chaque témoin et d'inviter toutes autres personnes qui pourraient se trouver présentes à se retirer pendant qu'il reçoit les dépositions, de façon que les témoignages recueillis, d'où qu'ils émanent, ne puissent être suspectés d'avoir été influencés [3].

Le procès-verbal, qui doit être dressé en double expédition, doit tout d'abord mentionner la date de l'avis donné par l'exploitant et la date à laquelle l'ingénieur a reçu cet avis; il doit donner ensuite l'exposé circonstancié des faits relevés dans l'enquête et la reproduction des dépositions qui ont été reçues.

A la suite du procès-verbal, l'ingénieur formule son avis motivé et ses conclusions sur les suites judiciaires dont l'accident, s'il y a lieu, peut être susceptible, c'est-à-dire qu'il

1. La circulaire du 30 avril 1883 recommande aux ingénieurs de procéder par eux-mêmes, autant que possible, aux enquêtes sur les accidents d'une certaine gravité ou qui intéressent la sûreté générale des travaux.

2. Il ne nous paraît pas que le maire puisse faire personnellement une enquête sur place, et en dresser un procès-verbal, même en l'absence de l'ingénieur des mines ou du garde-mines, puisque l'article 13 du décret de 1813 dit que, dans ce cas, « les maires ou autres officiers de police nomment les experts à ce connaissant pour visiter l'exploitation et mentionner leurs dires dans un procès-verbal ». Cette clause, du reste, est tombée en désuétude si tant est qu'elle ait jamais été appliquée.

3. Le motif qui a inspiré cette recommandation est évidemment excellent ; seulement, dans l'état des pouvoirs légalement donnés aujourd'hui encore aux ingénieurs des mines, ceux-ci pourraient rencontrer de très sérieuses difficultés matérielles pour se conformer à ces prescriptions.

indique la ou les personnes contre lesquelles des poursuites correctionnelles devront être intentées et pour quels motifs.

Sur la copie du procès-verbal destiné à l'administration, l'ingénieur formule en outre, s'il y a lieu, les suites administratives dont l'accident est susceptible, c'est-à-dire qu'il formule des propositions, ou présente un projet des mesures que l'autorité doit prescrire par la voie administrative.

Le procès-verbal de l'ingénieur des mines, complété par les propositions sur les suites judiciaires, est transmis au procureur de la République du lieu de l'accident par l'intermédiaire de l'ingénieur en chef, qui donne en même temps son avis personnel.

L'ingénieur en chef transmet de même au préfet, avec son avis personnel, la copie du procès-verbal destinée à l'administration : le préfet l'envoie au ministre des travaux publics, après avoir statué immédiatement, s'il le croit utile, sur les propositions des ingénieurs; ou il statue après avoir reçu les instructions qu'il aurait cru devoir provoquer au préalable de l'administration supérieure [1].

Lorsque le procès-verbal a été dressé par un garde-mines, délégué à la place de l'ingénieur des mines empêché, la circulaire du 30 avril 1883 rappelle que le garde-mines doit se borner à présenter l'exposé des faits constatés par lui et à reproduire les dépositions qu'il a reçues : c'est à l'ingénieur seul qu'il incombe d'émettre un avis et de présenter des conclusions judiciaires ou administratives.

Si l'accident résulte d'une inflammation de grisou, l'ingénieur des mines doit accompagner le procès-verbal d'accident « d'un rapport spécial et circonstancié sur les conditions d'aérage de la mine, en mentionnant la profondeur de l'exploitation, le nombre d'ouvriers, le chiffre d'extraction et en y consignant, le cas échéant, des propositions sur les modifications que peut réclamer un état de choses reconnu vicieux ou dangereux » (Circul. minist. 6 juillet 1881) : en d'autres termes, un rapport spécial doit faire connaître les conditions

1. Nous rappelons qu'en aucun cas le préfet ne pourrait prescrire de mesures à l'exploitant sans l'avoir mis en demeure de fournir ses observations sur les propositions des ingénieurs.

d'aérage de la mine et les modifications qu'il peut y avoir lieu d'y introduire.

Un rapport administratif spécial doit être également rédigé, dans le même esprit et le même but, en cas d'incendie et à l'occasion de tout accident produit par la dynamite (Circul. minist. 6 juillet 1881)[1].

622. — Nous ne traiterons pas ici des pénalités que les tribunaux correctionnels peuvent appliquer aux coupables ou aux délinquants, à la suite des procès-verbaux dont il vient d'être traité; c'est un sujet qui se rattache à celui de la responsabilité pénale des exploitants dont il sera ultérieurement question au chapitre XVIII (nos 845 à 851) Nous nous bornerons également à mentionner que l'administration supérieure des travaux publics, désireuse de connaître les suites données par l'autorité judiciaire aux procès-verbaux dressés par ses fonctionnaires ou agents, a, par deux circulaires des 23 septembre 1872 et 6 juillet 1881, organisé, de concert avec l'administration supérieure de la justice, un système qui facilite ces communications.

623. — Il arrive fréquemment que, lorsque l'ingénieur des mines ou le garde-mines arrive sur les lieux, les victimes n'ont pas été encore toutes retirées : il y a alors lieu de procéder à leur sauvetage, suivant l'expression consacrée. C'est à ces opérations que s'appliquent les articles 14 et 17 du décret du 3 janvier 1813.

L'ingénieur des mines ou le garde-mines doit prendre la direction des opérations[2], en s'entendant, à cet effet, bien que le décret ne le dise pas, avec l'exploitant ou ses ingé-

1. Nous ne pouvons nous empêcher de regretter que les habitudes de notre administration ne permettent pas la publication, tout au moins par extraits, de ces rapports d'accidents : la publicité de rapports analogues est une règle en Angleterre. Chez nous elle n'a jamais été qu'une exception. Et cependant quels enseignements ne pourrait-elle pas donner, et de quelle utilité de premier ordre ne serait-elle pas !

2. Suivant l'article 14, en l'absence de l'ingénieur ou du garde-mines, le maire ou le commissaire de police pourrait déléguer des experts pour diriger le sauvetage comme ils pourraient le faire pour procéder à l'enquête ; nous pensons que cette prescription est tombée en désuétude, si tant est même qu'elle ait été jamais appliquée.

nieurs qui peuvent généralement donner les indications les plus sûres et les plus utiles pour la conduite des travaux à entreprendre. Si c'est nécessaire, le maire ou autre officier de police tel que le commissaire de police, et l'ingénieur des mines, agissant conjointement, — ou l'ingénieur des mines, agissant, s'il le faut, par l'intermédiaire du maire ou du commissaire de police, — font toutes les réquisitions d'outils, chevaux, hommes. Les exploitants et directeurs des mines voisines sont tenus, par l'article 17 du décret de 1813, de fournir, sur ces réquisitions, tous les moyens de secours dont ils peuvent disposer, soit en hommes, soit de toute autre manière, sauf leur recours en indemnité contre l'exploitant de la mine où l'accident est arrivé, à la charge duquel doivent incomber toutes les dépenses d'après l'art. 20 du décret de 1813.

Aux dispositions sur le sauvetage se rattachent naturellement celles qui font l'objet des articles 18 et 19 du décret du 3 janvier 1813.

L'article 18, qui prescrit aux maires et autres officiers de police de se faire représenter les corps des ouvriers ayant péri par accident dans une exploitation et qui interdit leur inhumation avant que procès-verbal de l'accident ait été dressé conformément aux dispositions de l'article 81 du Code civil, n'est que l'application aux accidents de mines des règles ordinaires applicables à tous autres accidents.

L'article 19 au contraire édicte pour les mines des dispositions exceptionnelles. Il est ainsi conçu :

« Lorsqu'il y aura impossibilité de parvenir jusqu'au lieu où se trouvent les corps des ouvriers qui auront péri dans les travaux, les exploitants, directeurs et autres ayants cause, seront tenus de faire constater cette circonstance par le maire ou autre officier public, qui en dressera procès-verbal et le transmettra au procureur de la République, à la diligence duquel, et sur l'autorisation du tribunal, cet acte sera annexé au registre de l'état civil. »

L'importance et l'utilité de cette clause, pour établir régulièrement le décès d'individus dont les corps ne peuvent être retrouvés, est telle que l'on a voulu l'étendre à d'autres circonstances comme les naufrages ou autres désastres. Les tribunaux, tout en le regrettant, se sont toujours opposés à cette

assimilation, par la raison que l'article 19 du décret du 3 janvier 1813 ne peut évidemment s'appliquer qu'aux accidents de mines, seul cas en vue duquel il a été édicté.

§ V

Visites administratives des mines.

624. — Les ingénieurs des mines sont spécialement chargés par les articles 47 et 48 de la loi de 1810 d'exercer une surveillance de police sur l'exploitation des mines. C'est ce dont ils s'acquittent d'une façon plus directe par les visites de mines faites soit par eux-mêmes, soit par les gardes-mines sous leurs ordres. Ces visites doivent avoir pour objet de veiller à ce que l'exploitation des mines ne menace ni la conservation de la mine, ni la sûreté de la surface, ni la sécurité du personnel, en un mot ne menace aucun des objets légalement confiés à la vigilance de l'administration.

Suivant l'article 28 du décret du 18 novembre 1810 sur l'organisation du corps des mines, les ingénieurs doivent visiter au moins une fois par an chacune des exploitations placées dans leur circonscription.

N'étant que des agents d'information et non des agents directs, au sens juridique du mot, les ingénieurs des mines n'ont point d'ordres à donner aux exploitants ; ils n'ont qu'à faire des constatations pour les signaler soit par la voie de procès-verbaux à adresser aux parquets s'il s'agit de contraventions, soit par la voie de rapports administratifs suivis de propositions, s'ils estiment qu'il y a lieu de faire prendre des mesures particulières par l'autorité administrative.

Mais, en dehors de ces formes d'intervention qu'on pourrait qualifier de solennelles, les ingénieurs ont le droit et le devoir de présenter des observations aux exploitants sur tous les points où ils croient qu'il y a avantage et utilité à le faire. Le principe de ce mode d'intervention des ingénieurs, par voie de simples observations, est explicitement écrit dans l'article 48 de la loi du 21 avril 1810 ; l'article 32 du décret

précité du 18 novembre 1810 n'est pas moins formel à cet égard.

Nous reviendrons d'ailleurs sur la portée du rôle des ingénieurs dans le chapitre XX.

625. — Après chacune de ces visites de mines, les ingénieurs doivent en dresser un procès-verbal ou, pour parler peut-être plus exactement, un rapport de constat. La rédaction de ces documents a été successivement réglée par les circulaires ministérielles des 30 janvier 1837, 1er décembre 1853 et 2 janvier 1878, cette dernière pouvant être considérée comme résumant aujourd'hui la matière.

Ce procès-verbal, qui doit être rédigé, ainsi que le fait remarquer avec raison la dernière de ces circulaires, dans le plus bref délai possible après la visite, fait connaître les parties de la mine parcourues par l'ingénieur ; il doit relater toutes les observations intéressantes qu'il a eu occasion de faire soit par rapport à l'allure du gîte, soit par rapport à l'état de l'exploitation, en tout ce qui touche les points sur lesquels l'administration peut et doit intervenir.

Une copie du procès-verbal, contenant spécialement les observations ou recommandations faites ou à faire à l'exploitant, est destinée à lui être transmise par l'intermédiaire de l'ingénieur en chef, avec l'avis de celui-ci, donné au besoin après s'être entendu avec l'ingénieur ordinaire, sauf à en référer, le cas échéant, au préalable, à l'administration supérieure. L'exploitant doit transcrire ce procès-verbal sur le registre d'avancement que l'ingénieur vérifie et signe à sa plus prochaine visite.

L'original du procès-verbal de visite, dans son texte complet, est destiné à être adressé par la voie hiérarchique à l'administration supérieure ; les ingénieurs peuvent y ajouter toutes les observations, suggérées par leurs visites, qui ne leur auraient pas paru de nature à être communiquées aux exploitants, mais qu'ils croient utile de signaler à l'administration supérieure.

626. — Nous avons assez insisté déjà sur le rôle exact et l'étendue des pouvoirs ou attributions légales des ingénieurs

des mines, pour qu'il soit à peine besoin de signaler que les observations faites aux exploitants par la voie qui vient d'être indiquée ne constituent nullement des injonctions, obligatoires par elles-mêmes, dont l'inobservation puisse entraîner *ipso jure* des sanctions pénales. Mais nous pouvons dire de ces observations ce que nous disions d'autres recommandations administratives (n° 613); elles peuvent, le cas échéant, à la suite d'un accident, engager singulièrement la responsabilité personnelle, au point de vue pénal, de l'exploitant qui, à tort, ne se serait pas conformé à une observation motivée.

627. — Il est un seul cas, hors celui de sauvetage précédemment traité, où l'ingénieur des mines n'est plus un simple agent d'information, mais peut devenir un véritable agent d'action. C'est le cas prévu par l'article 5 du décret du 3 janvier 1813, qui porte :

« Lorsqu'un ingénieur, en visitant une exploitation, reconnaîtra une cause de danger imminent, il fera, sous sa responsabilité, les réquisitions nécessaires aux autorités locales, pour qu'il y soit pourvu sur-le-champ, d'après les dispositions qu'il jugera convenables, ainsi qu'il est pratiqué en matière de voirie lors du péril imminent de la chute d'un édifice [1]. »

Les autorités locales qui sont appelées à donner, par leur intervention, une sanction effective aux propositions des ingénieurs sont les autorités municipales, c'est-à-dire le maire, ou à son défaut l'adjoint qui le remplace.

Dans le système organisé par cet article, dont la rédaction ne laisse pas d'ailleurs d'être quelque peu obscure, le maire paraîtrait tenu à assurer l'exécution des mesures proposées par l'ingénieur qui seul en assumerait la responsabilité, en se conformant à la procédure applicable aux bâtiments menaçant ruine. Or, ainsi que l'a reconnu la jurisprudence du conseil d'État, même en cas de péril imminent, le maire, s'il peut se passer de l'expertise prescrite par les déclarations du Roi des 18 juillet 1729 et 28 août 1730, ne peut faire démolir un bâtiment menaçant ruine sans que le propriétaire ait été appelé à y contredire. Le concessionnaire ou l'exploitant de mine devra-

1. Nous avons rappelé en note du n° 577 les règles relatives à la démolition des bâtiments menaçant ruine.

t-il être ainsi mis en cause à raison de l'assimilation invoquée par la fin de l'article 5 du décret du 3 janvier 1813 ? On serait assez porté à l'admettre si, d'autre part, le début de l'article ne paraissait organiser une procédure différente. En mettant en cause la responsabilité de l'ingénieur et en stipulant qu'on doit agir « sur-le-champ » conformément à ses propositions, il semble que l'article doive être entendu en ce sens que le plan de l'ingénieur peut et doit être mis d'office à exécution, sous sa direction, par les moyens que le maire doit lui assurer, notamment par des réquisitions d'outils, chevaux et hommes, ainsi qu'il est dit à l'article 14 du même décret.

A raison de ces contradictions que présente l'article 5, nous pensons qu'à moins que les circonstances ne le permettent réellement pas, il sera toujours prudent et sage que le maire mette l'exploitant — ce qui peut se faire par une signification immédiate — en demeure de contredire au projet de l'ingénieur.

La responsabilité de celui-ci, que met en cause ledit article, n'est pas seulement sa responsabilité morale, à fins disciplinaires vis-à-vis de l'administration, mais bien sa responsabilité pécuniaire, personnelle. L'ingénieur pourrait être tenu à réparer le préjudice subi par l'exploitant ou des tiers à raison de mesures prescrites par lui par application de l'article 5, s'il était établi que les circonstances n'étaient pas de nature à en justifier l'emploi.

D'après la jurisprudence actuelle en matière de responsabilité des fonctionnaires [1], on doit admettre que ce serait devant les tribunaux judiciaires que devrait être portée l'action en réparation du préjudice intentée contre l'ingénieur, mais seulement après que la juridiction administrative, par voie préjudicielle, aurait décidé, en cas de contestation, si l'acte de l'ingénieur est bien un acte administratif, c'est-à-dire

1. On sait que cette jurisprudence, qui ne laisse pas d'être fort délicate, est constituée par une nombreuse série de décisions du tribunal des conflits (8 février 1873, *Blanco* ; — 4 juillet 1874, *Marchioni;* — 18 mars 1876, *Bory* ; — 5 mai 1877, *Laumonier-Carriol* ; — 17 janvier 1880, *Bruno et Barra* ; — 19 novembre 1881, *Bouhier et consorts* c. *Candelier* ; — 7 juillet 1883, *Pougault* c. *Desjours-Perrot* ; — 7 juillet 1883, *Dalmassy* c. *Hausser* ; — 1er août 1885, *Lalanne* c. *Redon*). Nous renvoyons pour cette question intéressante à M. Aucoc *Conférences*, 3e édition, t. II, n° 426).

fait dans les limites de sa compétence, auquel cas sa responsabilité personnelle disparaîtrait[1], ou si c'est simplement un acte personnel, non justifié légalement, qui serait seul susceptible alors d'engager sa responsabilité devant les tribunaux judiciaires. On voit par là qu'il n'appartiendra jamais à ceux-ci d'apprécier discrétionnairement la nature et la portée des actes de l'ingénieur, ce qui est essentiel au point de vue de principe de la séparation des pouvoirs des autorités judiciaires et administratives[2].

628. — Bien que le sort qui attend finalement le projet de loi sur les délégués mineurs puisse être tenu pour incertain, nous ne pouvons nous empêcher de parler de cette institution projetée, en écartant d'ailleurs les détails d'exécution qui ont déjà beaucoup varié et pourront encore être modifiés. Ce sont les principes mêmes et les bases du projet qu'il nous suffira de retenir.

L'idée qui l'a inspiré est d'augmenter la sécurité du personnel occupé dans les travaux souterrains en confiant à des ouvriers employés dans une mine ou à d'anciens ouvriers qui y ont été ou auraient pu y être employés, les uns ou les autres élus par leurs camarades, le soin de visiter périodiquement les travaux et la tâche de relever les premiers renseignements à la suite de tout accident de personnes[3], le tout dans le seul

1. La responsabilité personnelle de l'ingénieur disparaissant, celle de l'État ne pourrait pas davantage être engagée, attendu que toute mesure de l'espèce, légalement prise, n'est susceptible de donner suite à aucune indemnité en faveur de l'exploitant.

2. Nous ne dissimulerons pas que la dernière décision du tribunal des conflits (1er août 1885) est de nature à atténuer dans une certaine mesure la portée de ce principe ; le tribunal a, en effet, reconnu que l'action dirigée contre un fonctionnaire, fondée sur l'allégation d'un fait qui, s'il était prouvé, constituerait une faute ou une négligence à lui personnellement imputable, sans que l'État soit en cause et puisse, par le résultat de l'instance, être constitué débiteur, est de la compétence des tribunaux civils.

3. Nous ne parlons pas du mandat spécial d'expert d'office que le projet veut donner au délégué en cas de mine menacée de vétusté irrémédiable : nous croyons avoir suffisamment montré (nº 542) que la disposition de l'art. 7 du décret du 3 janvier 1813 doit être tenue pour abrogée depuis les lois du 27 avril 1838 et du 27 juillet 1880 ; si elle ne l'était pas, il faudrait se hâter de l'abroger pour ne pas énerver l'action de l'administration et aller directement et gravement à l'encontre du but que l'on poursuit, c'est-à-dire l'augmentation

but de faire parvenir au préfet, c'est-à-dire à l'autorité administrative normale, les observations que ces visites ou observations auront pu suggérer au délégué [1].

Nous écartons toutes les remarques que ce projet peut soulever aux points de vue économique et social ; nous ne nous arrêterons pas non plus sur la particularité de faire surveiller un patron par ceux qu'il emploie, en lui imposant les frais de cette surveillance par l'obligation de payer directement les journées que le délégué aura employées à cette tâche. Nous nous bornerons à examiner le projet aux points de vue du droit minier et de la pratique de l'exploitation des mines.

En se plaçant sur ce terrain, on se demande tout d'abord pourquoi la Chambre n'a appliqué la mesure qu'aux mines et point aux carrières et minières souterraines. Si cette mesure de caractère exceptionnel est inspirée par le désir d'augmenter la sécurité à raison des dangers de nature spéciale présentés par l'industrie extractive souterraine, les dangers ne sont pas moindres, ils sont même plus grands dans les carrières souterraines que dans les mines [2].

Cette distinction viendrait-elle de ce que la propriété des

de la sécurité par une intervention plus active et plus éveillée de l'autorité chargée de la surveillance.

1. Dans les premiers projets, on allait jusqu'à donner aux délégués de véritables attributions d'officiers de police judiciaire pour la constatation des accidents ; on a renoncé, dans le projet voté par la Chambre des députés et le Sénat, à cette innovation qui eût été peu en harmonie avec les premiers principes de notre droit public.

2. D'après la dernière statistique publiée par le ministère des travaux publics, le nombre des ouvriers tués par nature d'exploitation dans les dix années 1874-1883 s'établit ainsi :

	par 10,000 ouvriers.
Carrières souterraines.	19,9
Mines de combustible.	19,3
Autres mines de toute nature.	15,7
Carrières à ciel ouvert.	8,1.

Si, d'autre part, on se préoccupe plus spécialement des grandes catastrophes qui, par le nombre des victimes, frappent plus spécialement le public, il y a lieu de remarquer que, depuis l'explosion des mines de Graissessac en 1876, il n'y a plus eu en France de véritables catastrophes dues au grisou, encore bien que, à raison même de l'approfondissement forcé des travaux, son dégagement n'ait continué à devenir plus abondant. Au contraire, les effondrements généraux de carrières se renouvellent presque d'année en année d'une façon vraiment inquiétante. Au moment où nous écrivons ces lignes, se produit le nouvel effondrement des carrières de Chancelade près Périgueux.

mines résulte d'une concession de l'État, tandis que celle des carrières découle de la propriété du sol? L'argument serait absolument sans valeur. Les lois de police, et c'en est bien une ici, doivent s'appliquer en matière d'industrie extractive, abstraction faite de toute question de propriété, comme le législateur français en avait donné l'exemple depuis 1810 par l'assimilation constante aux mines, en matière de police, des minières et carrières souterraines, exemple suivi dans tous les pays.

Puisqu'il s'agit dans tout ceci d'une question de dangers à prévenir, nous ajouterons que nous ne saisissons pas la raison de la distinction de l'article 1er, paragraphe 1, du projet voté par la Chambre et le Sénat entre les exploitations occupant plus ou moins de 200 ouvriers. Le chiffre du personnel occupé ne nous paraît pas être une mesure du danger d'une exploitation, ni même avoir un rapport de cause à effet avec la situation de l'exploitation à ce point de vue. La faculté donnée à l'administration par les paragraphes suivants du même article ne corrigent nullement l'erreur du paragraphe 1er. Une seule chose eût été relativement rationnelle : laisser discrétionnairement à l'administration, comme dans l'application de toutes les mesures de police minérale, la faculté de désigner et de délimiter les mines ou circonscriptions à surveiller par des délégués; mais l'inégalité de traitement qui en serait résultée entre exploitants eût été alors si flagrante que l'idée même des délégués eût risqué de sombrer du coup.

Allons plus avant dans les bases du projet. Personne ne nie la nécessité d'une surveillance spéciale à exercer sur les travaux des exploitations souterraines, tant des mines que des carrières, à raison des dangers de nature particulière qui leur sont inhérents; dans tous les pays cette surveillance est organisée, comme en France, par les soins d'une administration spéciale, qui se rattache à l'administration générale du pays ou constitue un de ses organes administratifs. Pourquoi vouloir modifier l'organisation normale qui existe chez nous depuis 75 ans en introduisant le rouage des délégués-mineurs, dont l'idée même, nous l'avons dit, est en contradiction avec tous les principes de notre droit administratif ? Le

rapporteur de la loi à la Chambre a répondu à cette critique, irréfutable au point de vue des principes, par les raisons suivantes (*J. officiel*, 8 mai 1885, p. 753, 2e col.) :

« Veut-on décupler ce personnel (des ingénieurs des mines et gardes-mines) si insuffisant ? Veut-on voter les fonds nécessaires pour payer dix fois plus d'ingénieurs et de gardes-mines qu'il n'en existe en ce moment? Alors la loi que nous vous proposons n'aurait peut-être plus de raison d'être. Mais si vous n'êtes pas prêts à voter des fonds nécessaires pour décupler le personnel des ingénieurs et des gardes-mines, il faut bien que vous reconnaissiez qu'en présence de la situation, il n'y a absolument pas de protection pour les ouvriers qui travaillent au fond des mines. »

M. le rapporteur n'a pas pris garde que ces explications, loin de justifier son projet, le condamnaient. Il invoque une raison d'économie et une raison de sécurité.

A ce dernier point de vue, les statistiques officielles établissent d'une façon irréfutable les résultats véritablement remarquables obtenus en France dans l'exploitation des mines avec l'organisation actuelle ; depuis 1876, il n'y a plus eu de catastrophes générales et la proportion des ouvriers tués est allée toujours s'abaissant [1] ; loin qu'on puisse dire qu'il n'y a pas de protection en France pour les ouvriers qui travaillent au fond des mines, il faut reconnaître qu'on est arrivé à des résultats que nous pouvons, non sans quelque orgueil, opposer à ceux de tous les autres pays ; et, à moins de vouloir renoncer à exploiter les mines, il est permis de croire qu'on est arrivé à réduire au strict minimum les éventualités fâcheuses qu'elle présente inévitablement. L'honneur d'une pareille situation revient en partie aux exploitants eux-mêmes et en partie à l'administration des mines.

Quant à la question d'économie, M. le rapporteur paraît oublier que les délégués ne doivent pas fonctionner gratuitement, mais bien à la charge des exploitants. Les sommes à débourser de ce chef par ceux-ci seraient suffisantes, si elles leur étaient réclamées par l'État, à titre d'augmentation

1. Voici d'après les statistiques le nombre de morts pour les mines de combustibles dans les dix années 1874-1883, rapporté à 10,000 ouvriers :

Années	1874	1875	1876	1877	1878	1879	1880	1881	1882	1883.
	20,3	20,6	36,6	21,6	14,4	16,0	17,5	16,4	14,2	15,2.

d'impôt, pour accroître les cadres des gardes-mines, du personnel nécessaire à satisfaire le plus largement possible à toutes les nécessités du service [1].

Sous une forme ou sous une autre, un renforcement de la surveillance ne pourra être obtenu sans un accroissement des charges des exploitants : pense-t-on que la situation économique de notre industrie vis-à-vis de celle de l'étranger permette, impunément pour le bien public, de pareilles aggravations ?

D'autre part, on n'a peut-être pas fait attention qu'à moins de jouer un rôle absolument inutile, l'institution des délégués entraînera nécessairement l'augmentation des cadres de l'administration des mines. Le délégué doit se borner, en effet, à transmettre ses observations à l'autorité régulièrement constituée. Ou les observations seront sans portée à ce point qu'elles seront écartées *de plano* par l'administration, auquel cas l'inutilité de l'action des délégués sera évidente d'elle-même ; ou les observations paraîtront susceptibles d'une suite quelconque, et alors les ingénieurs des mines, avant de formuler les propositions sur le vu desquelles l'administration statuera, seront obligés de vérifier par eux-mêmes les faits ou de les faire vérifier par les gardes-mines, en tout cas d'instruire l'affaire [2]. Or, on déclare le personnel

1. Le nombre des ouvriers occupés en France dans les mines étant de 125,000 en chiffre rond, on peut estimer à un millier le nombre des délégués qui résulterait d'une application complète du projet de loi. A deux jours de visite ordinaire par mois et par délégué cela représente : 24,000 journées,
à quoi il faut ajouter les journées pour constatation d'accidents, soit d'après les statistiques. 1,000
Ce qui donne un total de. . . . . 25,000 journées
qui seront payées vraisemblablement à 4 fr. 50 au moins, occasionnant une dépense totale de 112,500 francs. Cette dotation supplémentaire permettrait d'augmenter les cadres des gardes-mines de 25 à 30 agents, soit d'un tiers environ du personnel actuel. Or, si l'on fait attention que présentement les gardes-mines ont à surveiller, outre les mines, les appareils à vapeur et les eaux minérales et à concourir au contrôle des chemins de fer en exploitation, on peut affirmer que 25 à 30 gardes-mines répartis exclusivement dans les districts miniers assureraient une surveillance bien autrement efficace que celle qui pourra résulter de l'intervention des délégués.

2. Ce n'est pas autrement que l'on agit en Angleterre ; les inspecteurs royaux se rendent sur la mine pour procéder à une enquête, dès qu'ils sont saisis d'une plainte.

des ingénieurs et gardes-mines insuffisant déjà; comment pourra-t-il fonctionner avec le surcroît de travail que lui occasionneront les délégués? Donc, ou il faut faire des délégués de véritables fonctionnaires publics, ce que personne n'ose soutenir; ou, s'ils restent des agents d'avertissement, leur institution, dans le cas où l'insécurité des mines serait telle qu'on l'a dit, conduira fatalement à cette augmentation du personnel de l'administration des mines que la création des délégués devait prévenir.

Pour si importantes qu'elles soient, les diverses objections que nous venons de présenter contre l'institution des délégués-mineurs, nous paraissent encore moins sérieuses que les deux critiques qu'il nous reste à rappeler. Les délégués-mineurs auraient à remplir un véritable rôle d'inspecteurs; or, il leur manquera nécessairement les deux qualités sans lesquelles on ne peut admettre qu'un inspecteur exerce ses fonctions: ils n'auront ni la compétence ni l'impartialité indispensables.

Il faudrait méconnaître les premiers éléments de l'art des mines pour croire que l'ouvrier le plus habile dans sa spécialité recevra, de par la seule grâce efficiente de l'élection, cette compétence générale en matière d'exploitation des mines, qui peut seule permettre de se prononcer en connaissance de cause dans les questions que cette exploitation soulève. Qu'un boiseur soit à même d'apprécier aussi bien qu'un ingénieur si un cadre a été bien ou mal posé, nous l'accordons volontiers; mais ce sont là de ces menues questions du travail professionnel, qui n'ont qu'un intérêt individuel peut-on dire, et non de ces questions qui intéressent l'ensemble des ouvriers et constituent les dangers réels inhérents à l'exploitation des mines, tels que ceux résultant de vices dans l'assiette générale des travaux, dans la méthode d'exploitation ou dans l'aérage. On a, et avec raison, dans la préparation et la discussion de la loi des délégués-mineurs insisté particulièrement sur les dangers provenant du grisou et autres gaz dangereux. A quelle personne compétente fera-t-on croire qu'un ouvrier pourra se prononcer avec connaissance suffisante sur les questions d'aérage parfois si difficiles pour l'ingénieur le plus accompli? Il ne suffit pas de savoir lire et écrire, ni

d'avoir été attaché deux ans à l'exploitation, seules qualités techniques demandées aux délégués, pour avoir cette compétence que nous réclamons de toute personne appelée à émettre des observations sur de semblables questions.

Quant au grief relatif au manque d'impartialité, on nous permettra de ne pas insister, tant la chose nous paraît évidente d'elle-même.

Sans doute, des délégués, qui seraient choisis avec le soin que l'industrie privée met à recruter ses chefs de poste [1], pourraient donner aux ingénieurs de l'État des renseignements d'une utilité comparable à celle que les indications des chefs de poste ont pour l'exploitant ou ses ingénieurs. On ne peut évidemment comprendre l'intervention du délégué-mineur, au point de vue technique, que par cette assimilation au chef de poste. Les avantages de l'institution projetée, ainsi comprise — et elle ne peut l'être autrement — nous paraissent devoir être bien faibles en comparaison des inconvénients divers qu'elle pourra présenter. Aussi bien, en prenant les délégués comme des chefs de poste exerçant leurs fonctions au point de vue de l'intérêt public, il faut remarquer que, d'une part, la manière dont ils seront désignés ne donnera pas de garanties suffisantes pour leur capacité professionnelle, et que, d'autre part, les délégués ne seront pas sous l'autorité et la direction des ingénieurs de l'État comme les chefs de poste sont sous la main et l'impulsion de leurs ingénieurs.

1. C'est aux chefs de poste seulement et non aux maîtres mineurs qu'on peut assimiler les délégués, attendu que les chefs de poste seuls se recrutent directement parmi les ouvriers, tandis que les maîtres mineurs ne sont choisis que parmi les chefs de poste ayant fait leurs preuves et s'étant complétés dans ces fonctions.

CHAPITRE XI

DES ANCIENNES CONCESSIONS

629. — La loi du 21 avril 1810, comme toutes les lois analogues, a dû prévoir et régler le passage entre le régime antérieur et celui qu'elle organisait. Ces règles de transition font l'objet du titre VI comprenant les articles 51 à 56, auxquels il y a lieu d'ajouter les articles 40 et 41, relatifs à une question spéciale, celle des redevances antérieures que les mines pouvaient devoir à l'État à différents titres.

Le titre VI est intitulé : *Des concessions ou jouissances des mines, antérieures à la présente loi*. Il se partage en deux paragraphes : le premier s'applique aux anciennes concessions instituées sous l'empire et d'après les prescriptions de la loi du 28 juillet 1791 ; le second traite des exploitations ouvertes et poursuivies à un titre quelconque sans qu'elles aient fait l'objet d'une concession régulière d'après la loi de 1791.

Cette division paraîtra tout à fait correcte et rationnelle, si l'on veut bien réfléchir à la situation de droit et de fait où pouvaient se trouver les diverses exploitations ou entreprises de mines existant au 21 avril 1810.

630. — Toutes ces exploitations et entreprises devaient,

en effet, nécessairement rentrer dans l'une des catégories suivantes :

1° Concessions régulièrement instituées, en vertu et en conformité des prescriptions de la loi de 1791, pour la partie des gisements située à plus de 100 pieds de profondeur ; ce sont les concessions que nous pourrons appeler concessions de la loi de 1791 ;

2° Permissions d'exploitation pour cette portion des 100 premiers pieds, que, suivant la doctrine de la circulaire ministérielle du 18 messidor an IX, les propriétaires du sol étaient dans l'obligation d'obtenir, conformément aux formalités de la loi de 1791, pour qu'ils pussent bénéficier du droit que leur avait reconnu la loi ;

3° Exploitations antérieures à la loi de 1791, pour lesquelles les prescriptions et formalités de cette loi n'avaient pas été observées, mais qui avaient été ouvertes en vertu de concessions octroyées sous l'ancienne monarchie ;

4° Enfin, des exploitations entreprises à un titre qnelconque, sans reposer sur un titre administratif régulier.

Quelques observations sont nécessaires sur chacune de ces quatre catégories.

Les concessions de la première catégorie pouvaient être de deux sortes : les unes instituées directement en vertu de la loi de 1791 ; les autres résultant de concessions antérieures à la loi de 1791, maintenues par celle-ci sous certaines restrictions ou conditions que nous rappellerons ci-dessous, et que nous supposerons avoir été remplies. Au point de vue de l'application de la loi de 1810, il n'y a pas lieu de faire de distinction entre ces deux espèces qui, l'une et l'autre, peuvent et doivent rentrer, au point de vue où nous nous plaçons ici, dans la classe unique des concessions de la loi de 1791. Aucune de ces concessions, c'est ce qu'il nous suffira de rappeler, ne pouvait avoir une durée de plus de 50 ans ni une superficie de plus de 6 lieues carrées (12,000 hectares).

La nécessité d'une permission donnée suivant les formes de la loi de 1791, pour qu'un propriétaire pût légalement ouvrir et poursuivre une exploitation sur les 100 premiers pieds qui lui étaient réservés, a été formellement reconnue par l'ordonnance au contentieux du 19 juillet 1843. On peut dire qu'à

défaut d'une pareille permission, le droit du propriétaire superficiaire ne pouvait, en fait, être exercé.

Les concessions de la troisième catégorie avaient été légalement reconnues par les articles 4 et 6 du titre I[er] de la loi de 1791, mais sous le bénéfice d'une distinction d'abord, et à une condition à remplir ensuite. Les concessionnaires, en vertu de titres octroyés sous la monarchie, n'étaient confirmés dans leur propriété qu'à la condition que les mines à eux concédées n'eussent pas été découvertes et exploitées par les propriétaires du sol, antérieurement à la concession, à moins que les propriétaires ne leur eussent fait rétrocession formelle de tous les droits qu'ils pouvaient revendiquer. Au cas contraire, les exploitations devaient faire légalement retour aux propriétaires du sol. En outre, pour pouvoir être maintenus dans leur concession, les concessionnaires antérieurs à la loi de 1791 devaient avoir leur exploitation en activité au moment de leur demande en maintenue : c'est ce qui résulte de l'article 4 du titre I[er] de la loi de 1791.

En tout cas, les concessionnaires antérieurs en situation d'être légalement maintenus, ou les propriétaires exploitants en droit de se substituer à eux, avaient dû faire reconnaître et régulariser leur situation en se conformant aux prescriptions de la loi de 1791. Cette régularisation, sans laquelle ils ne pouvaient être considérés, ni les uns ni les autres, comme possédant légalement les mines exploitées par eux, devait avoir pour effet de réduire la concession qu'ils avaient le droit d'obtenir à 6 lieues carrées (120 kil. qu.) et de ne la leur accorder que pour 50 ans.

Dans le cas où cette régularisation avait été faite, ces concessionnaires antérieurs ou exploitants rentraient dans notre première catégorie des concessionnaires suivant la loi de 1791 ; au point de vue de l'application de la loi de 1810, nos troisième et quatrième catégories ne doivent comprendre que les concessionnaires ou exploitants qui ne s'étaient pas conformés à la loi de 1791.

631. — Ceci rappelé, voyons le traitement que la loi de 1810 a fait à ces diverses catégories d'exploitations.

632. — Les concessions de la première catégorie furent confirmées par l'article 51 et transformées, avec les limites qui leur avaient été attribuées sous l'empire de la loi de 1791, en propriétés perpétuelles, soumises aux droits et obligations résultant de la loi de 1810, avec cette seule différence, en ce qui concerne le règlement de la redevance tréfoncière, que les droits des propriétaires du sol, dont la loi de 1791 ne s'était pas occupée, seraient réglés conformément aux conventions qui avaient pu intervenir entre parties. Nous reviendrons ultérieurement sur ce point spécial.

Cette confirmation et cette transformation se produisaient par le seul effet de la loi, sans que les concessionnaires eussent besoin de faire une demande ou de procéder à quelque nouvelle formalité.

633. — Il résulte du principe de cette transformation que partout où une permission d'exploitation n'avait pas été régulièrement délivrée au propriétaire du sol, la zone des 100 premiers pieds faisait immédiatement retour au concessionnaire de la partie inférieure du gisement, comme l'a reconnu l'ordonnance au contentieux précitée du 19 juillet 1843.

Dans le cas, au contraire, où une pareille permission aurait été légalement octroyée à un propriétaire du sol qui n'eût pas été le concessionnaire de la partie profonde, on aurait dû admettre, par suite de l'assimilation faite entre la concession et la permission par la circulaire ministérielle du 18 messidor an IX, que cette permission se trouvait également, en vertu de ce même article 51, transformée en concession perpétuelle du système de la loi de 1810. Il aurait donc pu légalement exister, postérieurement à cette loi, deux concessions portant sur le même gisement et séparées l'une de l'autre en profondeur par une surface menée parallèlement à celle du sol, à une distance verticale de 100 mètres l'une de l'autre. Cette situation n'eût pas été, en somme, plus complexe que celle admise par la jurisprudence, d'après la loi de 1810, pour les gîtes de minerais de fer dont l'affleurement peut être exploité en minière par le propriétaire du sol, tandis que les parties profondes peuvent être seules exploitées comme mine par un concessionnaire.

C'est là, du reste, une distinction qui ne paraît pas être sortie du domaine de la théorie et qu'il n'y a pas eu besoin d'appliquer.

634. — Les concessions antérieures à la loi de 1791, qui n'avaient pas été régularisées, conformément aux prescriptions de cette loi, de façon à être devenues ces concessions de la loi de 1791 auxquelles s'applique l'article 51 de la loi de 1810, ont été confirmées en principe par l'article 53, de manière à être transformées, sous certaines réserves et conditions et moyennant certaines formalités, en concessions perpétuelles, soumises aux droits et obligations de la loi de 1810, en un mot en concessions suivant cette loi.

Le texte de l'article 53 donne lieu à diverses difficultés qui partagent la doctrine et qui fort heureusement ne paraissent plus avoir aujourd'hui qu'un intérêt purement historique.

Sont-ce toutes les anciennes concessions antérieures à la loi de 1791 que la loi de 1810 appelle à bénéficier de son article 53 ? Oui, répond M. Étienne Dupont, tandis qu'il faut distinguer, suivant Bury.

Pour pouvoir bénéficier de l'article 53, Bury pense que les concessionnaires antérieurs à la loi de 1791 sont obligés de justifier : 1° qu'en 1791 ils eussent été en droit de se faire maintenir dans leurs concessions par suite des conditions diverses ci-dessus exposées ; 2° que leurs exploitations étaient en activité en 1810.

Si l'interprétation de M. Dupont est plus libérale et plus en harmonie avec l'esprit général de la loi de 1810, il faut reconnaître que celle de Bury est plus conforme au texte de l'article 53.

Nous n'insisterons pas davantage sur cette question à raison de l'absence de tout intérêt pratique aujourd'hui.

635. — Restent enfin les exploitations de la quatrième catégorie, qui se trouvaient ouvertes en 1810 sans aucun titre administratif régulier.

Même divergence sur cette question, et pour les mêmes motifs, entre M. Étienne Dupont et Bury. Le premier estime

que l'article 53 leur est applicable ; ce que Bury conteste avec encore plus de raison à notre avis.

Peut-être bien, toutefois, faudrait-il distinguer entre ces exploitations. Il ne faut pas oublier, en effet, que de 1698 à 1744 les propriétaires du sol ont pu légalement exploiter les mines de charbon de terre situées sous leurs fonds, en sorte que les exploitations ouvertes à cette époque et dans ces conditions peuvent être considérées comme ayant titre légal, encore que les propriétaires n'eussent pas satisfait aux prescriptions des arrêts du conseil de 1744 et de 1787.

Nous passons également sur cette question, qui n'a plus qu'un intérêt historique.

636. — En tout cas, ceux, concessionnaires ou exploitants, que l'article 53 appelle à bénéficier de ses dispositions ont, en vertu de cet article, un véritable droit à l'obtention de la concession qui ne pouvait ni leur être refusée ni être accordée à des tiers : et c'est un argument bien fort, soit dit en passant, pour appuyer la doctrine restrictive de Bury à l'encontre de celle peut-être trop libérale de M. Étienne Dupont. Il ne s'agit pour les intéressés que de procéder à une délimitation de leur concession, laquelle seulement doit se faire en suivant exactement les formalités prescrites par la loi de 1810 pour l'institution des concessions.

Conformément à un avis du comité de l'intérieur du conseil d'État du 5 novembre 1828, la délimitation devait réduire la concession, s'il y avait lieu, au maximum des six lieues carrées (12,000 hectares) de la loi de 1791. Cet avis, en invoquant, pour l'application de l'article 53 de la loi de 1810, les articles 4 et 5 de la loi de 1791, confirme donc aussi la doctrine de Bury qui écarte du bénéfice de l'article 53 les simples exploitants sans titre, pour lesquels, en effet, on ne voit pas de motif à faire intervenir la loi de 1791.

La nécessité de procéder, suivant ces formes, à une délimitation différencie donc les concessions maintenues par l'article 53 de celles délimitées sous l'empire de la loi de 1791, que l'article 51 avait confirmées sans autre formalité.

637. — Les unes et les autres sont soumises au même

régime en ce qui concerne les redevances tréfoncières. L'article 53 dispose, en effet, comme l'article 51, que les propriétaires du sol ne peuvent se prévaloir des dispositions des articles 6 et 42; mais les conventions qu'ils ont pu passer avec les concessionnaires sont explicitement confirmées pour être exécutées, et pour être exécutées à perpétuité (C. cass., 7 juillet 1852), quand bien même elles n'auraient été stipulées qu'à temps. C'est la conséquence logique et naturelle de la transformation à perpétuité de concessions qui n'étaient que temporaires.

Il va de soi que ce principe de la confirmation des conventions ne s'appliquerait pas à celles qui seraient contraires au principe de l'unité d'exploitation, ou à toutes autres dispositions de la loi de 1810 considérées comme d'ordre public.

Ces règles, relatives aux redevances tréfoncières, ont été récemment appliqées par suite d'une demande de propriétaires de terrains, compris dans la concession des mines de Commentry, qui réclamaient contre le décret d'institution de ces concessions, du 13 janvier 1815, par le motif que cette ordonnance ne leur avait rien attribué à titre de redevance tréfoncière. L'arrêt au contentieux du 4 août 1876 a naturellement rejeté cette réclamation, par la raison que l'ordonnance du 13 janvier 1815 n'avait eu pour objet que de délimiter une ancienne concession, par application de l'article 53, et non d'instituer une concession nouvelle, et que, dans ce cas, aux termes de cet article, les propriétaires du sol ne peuvent réclamer le bénéfice des articles 6 et 42 [1].

638. — En vertu de l'article 55, les anciennes concessions, délimitées par application de l'article 53, peuvent être légalement astreintes, par le décret ou l'ordonnance de délimitation, à certaines charges qui sanctionnent des usages locaux, des usages établis, ou qui résultent de prescriptions acquises, voire même de simples conventions. C'est ainsi que certaines concessions antérieures à 1810, parfois régularisées sous la loi de 1791, parfois délimitées seulement après 1810, se trouvent soumises très régulièrement à diverses servitudes en

1. Décidé dans le même sens par C. cass., Req. 2 février 1858 (*Chirat de Souzy et de Révérony* c. *Fenoyl*).

faveur d'habitants de certains villages ou de consommateurs de certaines industries, lesquels, notamment, peuvent être autorisés à réclamer aux exploitants des livraisons de produits de la mine à prix réduits et quelquefois exceptionnellement réduits.

Il n'y a là rien de comparable, en droit, à des clauses, analogues en fait, insérées dans des actes de concessions instituées depuis 1810, clauses dont nous avons parlé (n° 295) pour en contester la légalité. Légales ici, elles ne l'étaient pas là, par ce motif qu'ici, avec l'article 53, il s'agit de concessions délimitées, dans le sens que nous venons de dire et non de concessions nouvellement instituées, et que l'article 55 constitue un texte impératif en ce qui concerne ces anciennes concessions.

639. — Antérieurement à la loi de 1810, il avait été octroyé des concessions de substances que la loi de 1810 n'a pas classées parmi les substances concessibles, comme les terres pyriteuses et vitrioliques de l'Aisne ou les ardoisières de Rimogne. Ces concessions doivent être réputées légalement données à l'époque où elles ont été instituées. Mais elles ne le seraient plus sous l'empire de la loi de 1810. Comme, d'autre part, toute loi respecte forcément les droits acquis, il résulte de ces observations que les anciennes concessions, nées et régulièrement instituées avant la loi de 1810, continuaient à produire leur effet depuis sa promulgation. Elles n'étaient toutefois pas soumises au régime organisé par cette loi qui ne leur était pas applicable ; leur régime découlait exclusivement de leur titre de concession, en tant bien entendu qu'il n'avait rien de contraire aux règles de notre droit public moderne. Ces concessions ont persisté, avec ce régime, jusqu'à la date fixée par le titre originaire, sans pouvoir continuer ou être prorogées au delà de cette époque ; la propriété pleine et entière de ces substances est alors retournée au propriétaire du sol, sans qu'il y ait eu lieu à règlement d'indemnités, à quelque titre que ce fût, pour cette transmission de propriété ou cette transmission du droit d'exploitation, entre ce propriétaire et le précédent exploitant. Celui-ci a pu, sans doute, librement enlever tant les objets purement mobiliers

que ceux qu'il avait pu immobiliser au cours de son exploitation. Ceux au contraire qui sont restés fixés à la mine ont dû faire retour purement et simplement au propriétaire avec le fonds.

Comme aucune de ces concessions ne pouvait durer plus de 50 ans à dater de 1810[1], c'est assez dire qu'il n'y a plus aujourd'hui dans tout cela qu'un pur intérêt historique.

1. Sans doute des concessions régulières d'une durée illimitée pouvaient exister antérieurement à 1791; mais nous venons de voir que, d'après cette loi, toutes ces concessions ont dû ou auraient dû être réduites à 50 ans. D'où il suit qu'au maximum toutes ces concessions, régularisées ou non en 1791, doivent être considérées comme ayant pris fin en 1860.

CHAPITRE XII

MINES DE SEL

640. — La législation relative au sel se présente, en France, sous un double aspect : elle se rattache, d'une part, à la législation minérale en ce qui concerne le droit d'exploiter et la police technique des exploitations ; la législation fiscale s'occupe, d'autre part, de ces exploitations à raison de l'impôt qui a frappé pour ainsi dire de tout temps la consommation du sel.

C'est, dans notre droit moderne, la loi du 24 avril 1806 qui fit entrer, dans nos contributions indirectes, le droit de consommation sur les sels ; fixé à 20 francs les 100 kilos à cette époque, il fut élevé jusqu'à 40 francs par la loi du 17 décembre 1814, pour être abaissé à 10 francs par la loi du 20 décembre 1848. Après avoir été augmentée par l'Assemblée nationale, à la suite des nécessités financières créées par les funestes événemcnts de 1870-1871, la taxe a été ramenée au taux de 1848, 10 francs par 100 kilos, auquel il est encore aujourd'hui.

D'après les statistiques de l'industrie minérale, le prix moyen, sur le lieu de vente, des 100 kilos de sel marin a varié de 1874 à 1883 entre un minimum de 1 fr. 103 (année

1875) et un maximum de 1 fr. 948 (année 1883); et pour le sel gemme raffiné, en faisant abstraction d'une baisse anormale en 1875-1876, entre 3 fr. 686 (année 1874) et 4 fr. 779 (année 1881). L'impôt, même relativement atténué d'aujourd'hui, représente donc 500 p. 100 environ de la valeur du sel marin et 250 p. 100 de celle du sel gemme raffiné. Quoi qu'il en soit, cet impôt, malgré les récriminations dont il a été si souvent l'objet[1], pèse relativement peu sur les contribuables. Ainsi, en 1884, les sels livrés à la consommation domestique ont atteint 321,000 tonnes, ce qui est sensiblement équivalent à la moyenne des huit dernières années; cela représente une consommation de 8 kil. 7 par tête correspondant à un impôt de 0 fr. 90[2].

Nous ne nous occuperons pas du côté fiscal de la question; notre étude se bornera à la partie de la matière qui se rattache à la législation minérale. Nous verrons toutefois, en ce qui concerne la police de l'exploitation, qu'aux règles ordinaires de la police minérale s'ajoutent certaines règles qui sont plus spécialement des mesures fiscales, ayant pour objet de permettre à l'administration de surveiller et d'assurer le recouvrement de l'impôt. Ces deux sortes de mesures se pénètrent si bien l'une l'autre, en certains cas, qu'il serait impossible d'examiner celles-là sans au moins mentionner celles-ci.

Les mesures qui, dans la législation du sel, se rattachent à la législation minérale sont de la compétence de l'administration des mines; la surveillance au point de vue de l'imposition et du recouvrement de l'impôt appartient soit à l'administration des contributions indirectes, soit à celle des douanes. Cette dernière est compétente dans une zone qui s'étend sur 15 kilomètres de profondeur le long des côtes et 20 kilomètres le long des frontières de terre (art. 1er, O. 26 juin 1841). La surveillance de ces administrations se fait sous la forme connue de l'*exercice* auquel sont assu-

1. La critique formulée contre cet impôt est que c'est un impôt à rebours, en ce sens qu'il frappe relativement plus le contribuable pauvre que le contribuable riche.

2. Pour avoir la consommation totale de la France, il faut aux sels directement consommés, c'est-à-dire soumis à l'impôt, ajouter les sels dénaturés de consommation industrielle ou agricole. Le maximum de la consommation totale s'est élevé en 1881 à 634,000 tonnes.

jettis les établissements qui produisent ou consomment le sel.

641. — Le sel que l'industrie retire des profondeurs de la terre ou recueille à sa surface pour les besoins des hommes peut provenir de différentes origines :

1° De dépôts de sel en roche, constituant techniquement des mines de sel gemme, qui peuvent être exploitées :

a) par puits et galeries, de façon à permettre d'extraire du sel brut en roche ;

b) par dissolution, de telle sorte que le sel doive être ultérieurement retiré d'eaux rendues salées artificiellement ;

2° De puits ou sources d'eau salée qui peuvent être naturels ou artificiels et qui se distinguent des exploitations de sel, en ce que l'origine de la salure des eaux est ou est censée inconnue ;

3° Des marais salants ou lacs salés.

Nous n'avons pas à nous occuper ici de l'exploitation des marais salants ou lacs salés, mais exclusivement du sel provenant des deux premières origines.

De tout temps, comme nous allons le voir, et aujourd'hui encore, la législation et la réglementation ont fait une distinction entre les mines de sel et les puits ou sources d'eau salée. Il importe de bien s'entendre sur ces appellations et de revenir sur les définitions précédemment données.

Il y a ou il peut y avoir mine de sel lorsqu'il y a constatation matérielle de l'existence d'un dépôt de sel en roche, d'un gîte de sel gemme.

Le puits ou la source d'eau salée peut être d'origine naturelle, comme certaines sources minérales connues de temps immémorial ou apparues subitement par suite d'un fait accidentel, sans que la main de l'homme y soit intervenue ; tel serait le cas d'une source qui apparaîtrait à la suite d'un tremblement de terre ou de quelque cataclysme analogue.

Le puits ou la source d'eau salée est d'origine artificielle lorsque leur apparition résulte d'un travail fait de main d'homme, soit que les eaux salées aient été rencontrées adventivement, soit que leur découverte résulte d'une recherche méthodiquement entreprise.

La législation actuelle sur le sel ne fait pas de différence entre les exploitations de puits ou sources d'eau salée d'après

leur origine naturelle ou artificielle. En droit, au contraire, il y a un régime différent entre l'exploitation d'un dépôt de sel gemme par dissolution et l'exploitation d'un puits ou d'une source d'eau salée artificiels, encore bien qu'en fait il puisse être difficile, dans certains cas, de différencier ces deux exploitations l'une de l'autre.

On peut dire que la différenciation résulte de ce qu'une exploitation ne peut être réputée légalement exploitation d'une mine de sel par dissolution, que lorsque l'existence du dépôt de sel gemme a été matériellement constatée ; dans le cas contraire, il n'y a que puits ou source d'eau salée.

Au reste, et fort heureusement, ces distinctions juridiques sur la nature et la qualification des exploitations n'entraînent, au fond, dans notre législation actuelle, que des différences de régime ou de traitement réellement insignifiantes. Ce n'est pas un des moindres mérites de la législation de 1840-1841 d'avoir ainsi fait disparaître des causes de conflits et de contestations qui auraient pu être inextricables.

642. — Avant d'étudier la législation actuelle, rappelons la législation antérieure.

La loi de 1810 n'avait pas mentionné explicitement les gîtes de sel gemme parmi les gîtes des substances qui ne peuvent être exploitées sans concession. Néanmoins il avait été reconnu, tant par la jurisprudence administrative que par celle des tribunaux, que ces gîtes rentraient nécessairement, en raison de leur nature, dans l'énumération énonciative de l'article 2 de la loi du 21 avril 1810, alors même que l'exploitation aurait lieu exclusivement par dissolution. C'est notamment ce que la Cour de cassation avait formellement reconnu par ses deux arrêts des 8 septembre 1832 et 17 janvier 1835 rendus dans la célèbre affaire *Parmentier*.

Au contraire, sous l'empire de cette loi, les sources ou puits d'eau salée étaient considérés comme appartenant au propriétaire du terrain dans lequel ils sourdaient au même titre que les sources d'eau ordinaire. Le propriétaire du sol pouvait donc en disposer librement comme d'une propriété pleine et entière. Toutefois il avait été reconnu de tout temps

qu'il ne pouvait exploiter ces puits ou sources pour en retirer le sel, qu'au moyen d'une permission qui pouvait lui être refusée, et qui, en tous cas, ne pouvait être accordée que dans les formes et après l'accomplissement des formalités prévues pour l'établissement des usines minéralurgiques.

Avant la loi de 1810, sous l'empire de la législation de 1791, ces règles avaient été explicitement indiquées dans l'arrêté du pouvoir exécutif du 3 pluviôse an VI (22 janvier 1798), qui stipulait qu'une exploitation de saline ou source d'eau salée ne pouvait être entreprise qu'avec une permission à délivrer après une instruction identique à celle nécessaire pour l'établissement d'usines minéralurgiques (art. 1 et 2). L'article 3 interdisait en outre l'établissement d'une saline particulière dans une étendue de 6 lieues carrées (12,000 hectares) autour de toute saline nationale.

Sous l'empire de la loi de 1810, il fut admis, conformément à un avis des comités réunis de l'intérieur et des finances du conseil d'État, du 15 octobre 1825, que les salines, ou établissements dans lesquels on retirait le sel des eaux salées de puits ou sources, rentraient dans la catégorie de ceux qui, aux termes de l'article 73 de la loi du 21 avril 1810, ne pouvaient être créés que par une permission accordée par le gouvernement, comme pour toute usine minéralurgique. Ces prescriptions de la loi de 1810 s'appliquaient aux établissements producteurs du sel, à ceux qui le retiraient d'eaux brutes ou d'eaux mères, aux salines en un mot, mais non aux établissements où l'on se bornait à manipuler ou travailler le sel en roche, c'est-à-dire aux raffineries.

643. — Tel était l'état de la question lorsque fut rendue la loi du 17 juin 1840. Cette loi a été complétée par deux ordonnances portant règlement d'administration publique : l'une, du 7 mars 1841, relative à l'institution des concessions et à la surveillance de l'exploitation technique ; l'autre, du 26 juin 1841, organisant les règles de la surveillance au point de vue fiscal. Ce sont là les sources de la législation actuelle que nous avons à examiner.

644. — L'article 1er de la loi du 17 juin 1840 commence

par résoudre nettement la classification légale des diverses substances salées, en les soumettant toutes, mines de sel, sources ou puits d'eau salée, naturellement ou artificiellement, au régime des concessions. En d'autres termes, tous ces gisements, — car un puits ou source d'eau salée peut et doit être considéré comme un gisement de sel, — sont classés légalement dans les mines qui ne peuvent être exploitées sans concession.

645. — L'article 2 assimile ces concessions aux concessions de mines de la loi de 1810, donnant aux unes les mêmes droits et obligations qu'aux autres, sauf certaines exceptions stipulées soit dans la loi elle-même, soit dans les règlements d'administration publique auxquels la loi a renvoyé la fixation des règles de détail.

Ce principe de l'assimilation est posé d'une façon aussi absolue qu'explicite pour les mines de sel par le premier alinéa de l'article 2 de la loi du 17 juin 1840, qui porte :

« Les lois et règlements généraux sur les mines sont applicables aux exploitations des mines de sel. »

L'assimilation n'a pas été fixée par cet article d'une façon aussi nette pour les concessions de puits ou sources d'eau salée : l'article se borne en effet à leur déclarer applicables les titres V et X de la loi de 1810, ce qui est suffisant pour les assujettir aux règles normales de ladite loi en matière de surveillance administrative ou de police minérale, mais ce qui ne suffit pas pour les autres objets dont traite la loi du 21 avril 1810, en ce qui concerne tant les recherches que les concessions instituées.

Cette lacune a été comblée par le titre II de l'ordonnance du 7 mars 1841. En vertu de la délégation stipulée dans l'article 2, § 2, de la loi du 17 juin 1840, le pouvoir exécutif a posé dans cette ordonnance des règles qui, en principe, n'auraient pu et dû être fixées que par le législateur.

C'est ainsi que l'article 4 de l'ordonnance a étendu l'application de la loi du 21 avril 1810 aux recherches d'eau salée[1];

1. L'article 4 de l'ordonnance du 7 mars 1841 porte que l'article 11 de la loi

que l'article 18 a stipulé l'interdiction de la vente par lots et du partage des concessions; que les articles 16 et 17 ont respectivement étendu à ces concessions, le premier l'article 46 de la loi de 1810 relatif aux explorateurs évincés, le second les articles 43 et 44 de la loi sur les occupations de terrains et les dommages qui peuvent être causés à la surface. L'article 45 de la loi de 1810 sur la servitude d'écoulement paraît être en définitive le seul pour lequel l'assimilation ne résulte pas explicitement soit de la loi du 17 juin 1840, soit de l'ordonnance du 7 mars 1841 : il est vrai que cet article ne paraît guère, en fait, pouvoir être appliqué à des exploitations de puits ou sources d'eau salée [1]. En somme, on peut donc dire que l'assimilation des régimes, pour avoir été faite d'une façon indirecte, n'en est pas moins aussi complète.

646. — Étant donnés ces principes d'assimilation, nous n'avons donc qu'à rechercher et mentionner les différences qui peuvent avoir été établies par la législation spéciale.

647. — Il en est une première, de très grande importance au moment où la loi a paru, mais d'intérêt pratique absolument insignifiante aujourd'hui ; elle fait l'objet de l'article 3 de la loi de 1840, aux termes duquel un droit de préférence à la concession était reconnu aux propriétaires des établissements légalement existants. On peut dire, avec l'article 12 de l'ordonnance du 7 mars 1841, que ce n'a été là qu'une disposition

du 21 avril 1810 est applicable « aux recherches d'eau salée », ainsi que les articles 10 et 12. L'article 11 de la loi de 1810 ne s'applique pas seulement aux travaux de recherches de mines, mais aussi aux travaux des mines concédées. Faut-il conclure de l'article 4 de l'ordonnance du 7 mars 1841 que l'article 11 de la loi de 1810 ne s'applique pas aux travaux du concessionnaire de puits ou sources d'eau salée? On ne peut méconnaître que cette conclusion, contraire bien certainement à l'esprit du législateur de 1840 comme de l'auteur de l'ordonnance de 1841, ne paraisse découler du rapprochement des divers textes que nous avons mentionnés.

1. Il y a bien aussi l'article 15 de la loi de 1810 sur la caution qui peut être exigée de l'explorateur ou de l'exploitant, dont l'ordonnance de 1841 n'a pas fait mention.

Le droit à indemnité de l'inventeur, créé par l'article 16 de la loi de 1810, n'est pas mentionné non plus, encore que l'article 12 de l'ordonnance de 1841 parle de l'inventeur.

transitoire. Nous avons indiqué, du reste, en rappelant la législation antérieure à 1840, quelles étaient les conditions qu'un établissement producteur de sel devait remplir pour être réputé légalement établi.

648. — Les autres exceptions auxquelles sont soumises les exploitations, soit de mines de sel gemme, soit de puits ou sources d'eau salée, ne portent que sur des détails d'application plus que sur le fond du droit.

649. — En ce qui concerne d'abord les recherches antérieures à la concession, l'article 19 de l'ordonnance du 7 mars 1841 dispose qu'aucun travail ne peut être entrepris, soit par le propriétaire du sol ou son ayant droit, soit par le permissionnaire autorisé par le gouvernement, qu'un mois après la déclaration qui a dû en être faite préalablement au préfet. Le préfet en donne avis au directeur des contributions indirectes, ou, suivant les cas, au directeur des douanes, pour que leurs administrations puissent prendre à temps les mesures nécessaires à la surveillance fiscale.

650. — Passons à l'institution de la concession.

Les formalités de l'instruction doivent être exactement les mêmes pour les mines de sel gemme que pour toutes les autres mines d'après l'article 2 de l'ordonnance du 7 mars 1841.

Toutefois l'article 28 stipule que le préfet doit provoquer l'avis du directeur des contributions indirectes ou des douanes avant celui des ingénieurs des mines.

De même, le ministre des travaux publics, avant d'envoyer le dossier au conseil d'État avec son rapport, doit provoquer l'avis de son collègue du ministère des finances.

Pour les concessions de sources ou puits d'eau salée, l'ordonnance de 1841 a, dans son titre II, apporté quelques modifications aux dispositions de la loi de 1810.

L'article 7 exige que le plan de surface soit fourni en quadruple expédition au lieu de la triple expédition mentionnée dans l'article 30 de la loi du 21 avril 1810. En outre, l'échelle du plan doit être 5 fois plus grande, $\frac{1}{2000}$ au lieu de $\frac{1}{10000}$. Ce quatrième plan est destiné au ministère des finances

pour faciliter la surveillance fiscale des administrations qui relèvent de lui.

Ces plans de surface doivent indiquer l'emplacement de la source ou du puits salé et sa situation par rapport aux habitations, routes et chemins. Ils ne seront admis, rappelle l'article 7 de l'ordonnance du 7 mars 1841. comme l'article 30 de la loi de 1810, qu'apès vérification par l'ingénieur des mines.

Nous rappelons pour mémoire que l'article 8 de l'ordonnance de 1841 avait réduit à deux mois la durée de l'enquête. Cette disposition, qui était une exception pour les concessions de sources ou puits d'eau salée, est devenue la règle générale depuis la modification de l'article 23 de la loi de 1810 par la loi du 27 juillet 1880.

Les articles 9, 10 et 11 de l'ordonnance de 1841 correspondent, en ce qui concerne les oppositions et demandes en concurrence, aux parties des articles 26 et 28 de la loi de 1810 qui traitent cette question. L'ordonnance de 1841 n'a en réalité rien innové sur la matière, sauf ce détail que les oppositions tardives doivent toujours être présentées au ministre des travaux publics au lieu de pouvoir être, en outre, à la volonté des parties, introduites au conseil d'État par ministère d'avocat. Les règles du fond sont restées les mêmes, malgré une rédaction différente, plus correcte, de nature notamment à mieux mettre en évidence la distinction entre les demandes en concurrence et les simples oppositions ou réclamations. Il serait donc oiseux d'insister plus longtemps sur ce sujet.

Le directeur des contributions indirectes ou celui des douanes est consulté par le préfet; le ministre des finances est consulté par celui des travaux publics dans les mêmes conditions que pour les concessions de mines de sel (art. 28, O. 7 mars 1841).

651. — Le gouvernement n'a pas, dans l'institution des concessions de mines de sel ou sources d'eau salée, la même latitude que pour les concessions des autres substances. Il est tenu à certaines restrictions relatives à la consistance que doit avoir le gisement pour pouvoir faire l'objet d'une concession, ainsi qu'à l'étendue que peut avoir la concession.

En dehors des conditions techniques ou économiques géné-

rales auxquelles tout gisement doit satisfaire pour qu'il puisse faire l'objet d'une concession, et qui sont également applicables aux gîtes de sel, que ce soit du sel en roche ou des puits et sources d'eau salée, il faut, en outre, conformément à l'article 5 de la loi du 17 juin 1840, que le gisement puisse assurer l'extraction et la fabrication d'au moins 500 tonnes par an. Il a paru nécessaire de prévoir un minimum qui assurât largement le recouvrement des frais incombant nécessairement à l'État pour l'exercice de la surveillance fiscale à organiser sur tout établissement producteur de sel. L'article 5 de l'ordonnance du 7 mars 1841, faisant application de cette règle pour les concessions de sources ou puits d'eau salée, dispose que tout demandeur doit justifier que la source ou le puits est en état d'alimenter le minimum de fabrication précité : faute de quoi, la source ou le puits ne peut pas être considéré comme concessible. Pour les mines de sel, c'est-à-dire le sel en roche, l'article premier s'est borné à dire qu'il fallait que l'existence du dépôt ait été constatée par des puits, des galeries ou des trous de sonde ; en d'autres termes, que l'existence du sel en roche dans son gisement naturel ait été matériellement constatée. L'ordonnance n'a pas rappelé d'une façon spéciale, pour les gisements de sel en roche, l'obligation de consistance posée par l'article 5 de la loi de 1840 : on peut dire que c'était inutile, tant la disposition de la loi est claire et formelle.

652. — L'étendue des concessions de sel a été limitée, par l'article 4 de la loi de 1840, à 2000 hectares pour les mines de sel, 1000 hectares pour les sources et puits d'eau salée.

653. — Il résulte de l'article 20 de l'ordonnance du 7 mars 1841 qu'il ne peut être institué sur les mêmes terrains deux concessions superposées, appartenant à des personnes différentes, qui auraient pour objet l'une une mine de sel et l'autre une source ou un puits d'eau salée.

Ces deux concessions, s'il y avait lieu de les instituer séparément par suite de circonstances accidentelles, doivent forcément appartenir au même concessionnaire, mais sans qu'elles soient nécessairement pour cela fondues en une seule.

D'où il résulte que, dans ce cas, les deux concessions superposées doivent avoir nécessairement les mêmes limites et que par suite la concession de mine de sel ne pourra pas dépasser l'étendue de 1000 hectares assignée comme maximum aux concessions de sources ou puits d'eau salée. Mais rien en principe n'empêche le concessionnaire de demander et d'obtenir, à côté de ces deux concessions, une troisième concession limitrophe qui pourra porter sur une seule des deux catégories de gisements salifères.

654. — Une fois la concession instituée, voyons les différences qui existent entre son régime légal et le régime normal des concessions d'après la loi de 1810. Ces différences portent, d'une part, sur les redevances publiques et, d'autre part, sur la police de l'exploitation.

655. — En vertu de l'article 4, dernier alinéa, de la loi du 17 juin 1840, les concessions tant de mines de sel que de sources ou puits d'eau salée sont exemptées du payement des redevances proportionnelles, l'extraction étant déjà et suffisamment frappée par l'impôt spécial sur le sel.

L'exemption porte exclusivement sur la redevance proportionnelle, et non sur la redevance fixe qui est due par conséquent dans les mêmes conditions que pour toute autre mine. Elle serait même due deux fois dans le cas de deux concessions superposées : l'une, de mine de sel ; l'autre, de source ou puits d'eau salée.

656. — Le concessionnaire extracteur ou le producteur de sel est tenu de produire annuellement le minimum de 500 tonnes fixé par l'article 5 de la loi de 1840, à peine par lui de payer, à titre d'amende, le droit qui aurait été perçu si ce minimum avait été atteint (art. 8, L. 17 juin 1840); à moins toutefois qu'un décret, toujours révocable, ait, dans des circonstances particulières, autorisé la fabrication au-dessous du minimum (art. 5, L. 17 juin 1840).

657. — Avant toute mise en marche de l'extraction ou fabrication, qu'il s'agisse du début d'un établissement nouvel-

lement créé, ou d'une remise en marche après un arrêt ou chômage de l'extraction ou de la fabrication, le concessionnaire est tenu de faire une déclaration préalable au préfet, à peine de confiscation des ustensiles propres à la fabrication et de 100 francs d'amende (L. 17 juin 1840, art. 5 et 6; L. 24 avril 1806, art. 51).

Tout concessionnaire ou fabricant, qui voudra cesser d'exploiter ou de fabriquer, est tenu d'en faire la déclaration au moins un an à l'avance (L. 17 juin 1840, art. 6).

658. — Des dispositions spéciales, un peu différentes suivant qu'il s'agit de mines de sel ou de puits et sources d'eau salée, s'appliquent à l'ouverture et à la poursuite des travaux.

Pour les mines de sel, elles font l'objet de l'article 3 de l'ordonnance du 7 mars 1841, et pour les puits et sources d'eau salée de l'article 15.

L'article 3 stipule que l'exploitation d'une mine de sel, soit à l'état solide par puits et galeries, soit par dissolution au moyen de trous de sonde ou autrement, ne peut être commencée qu'après que le projet des travaux a été approuvé par l'administration, à la suite d'une enquête publique d'un mois.

A cet effet, le concessionnaire soumet au préfet un mémoire indiquant la manière dont il entend procéder à l'exploitation, la disposition générale des travaux qu'il se propose d'exécuter et la situation des puits, galeries et trous de sonde, par rapport aux habitations, routes et chemins.

Le mémoire doit être accompagné des plans et coupes nécessaires à l'intelligence du projet.

L'article B du modèle du cahier des charges de 1882 complète ces prescriptions par les indications de détail suivantes :

Les plans des travaux doivent être dressés à l'échelle de 1 millimètre par mètre, orientés au nord vrai et divisés en carreaux de 10 en 10 millimètres. Les cotes de niveau des points principaux, tels que les orifices des puits, galeries ou trous de sonde, les points de jonction des galeries avec les puits, et des galeries entre elles, par rapport à un plan horizontal fixe et déterminé, seront inscrites en mètres et

centimètres sur les plans. Aux plans des travaux doit être joint, sur papier transparent, un plan de la surface, s'appliquant sur lui et figurant la position des maisons ou lieux d'habitation, édifices, voies de communication, eaux minérales, sources alimentant des villes, villages, hameaux et établissements publics, canaux, cours d'eau, etc.

Une copie, fournie par le concessionnaire, de ce mémoire et des plans qui l'accompagnent, est déposée dans chacune des mairies des communes comprises dans le projet. Des affiches apposées pendant un mois préviennent le public, pour qu'il puisse prendre connaissance de ces documents.

L'article 3 de l'ordonnance de 1841 se borne à dire qu'après cette enquête le projet des travaux est approuvé, s'il y a lieu, par l'administration, sans stipuler spécialement par quelle autorité. Par application des principes généraux appliqués en matière de police de mines, il semble que ce dût être exclusivement au préfet à statuer, à charge d'appel devant le ministre des travaux publics. Toutefois, par dérogation à ces règles et par assimilation à ce qui est expressément stipulé à l'article 15 pour les puits et sources d'eau salée, on applique la règle tracée par le second paragraphe de cet article : dans le cas où il ne s'est élevé aucune réclamation pendant l'enquête, l'exécution du projet de travaux est autorisée par le préfet, sur le rapport des ingénieurs des mines ; dans le cas contraire, il est statué par le ministre des travaux publics. C'est ainsi qu'est libellé l'article C du modèle de cahier des charges de 1882.

Il ne s'agit pas là, bien entendu, d'une homologation administrative pure et simple à accorder ou refuser. L'administration peut n'appouver les projets qu'après y avoir introduit toutes les modifications qu'elle juge nécessaires pour parer aux abus ou dangers à craindre, relativement à tous les objets confiés à sa vigilance par le titre V de la loi du 21 avril 1810 modifiée par la loi du 27 juillet 1880. La clause C précitée le rappelle explicitement.

Un projet d'exploitation approuvé dans ces conditions ne peut être changé sans une nouvelle autorisation demandée et obtenue suivant les mêmes formalités.

Il en serait de même pour l'ouverture de tout nouveau champ d'exploitation.

S'il s'agit spécialement de l'exploitation d'une source ou puits d'eau salée, l'article 15 de l'ordonnance du 7 mars 1841 stipule que le concessionnaire ne peut pratiquer, pour l'exploitation de l'eau salée, une ouverture autre que celle désignée par l'acte de concession, sans en avoir demandé et obtenu l'autorisation comme il vient d'être dit.

659. — Sur tous les autres points et dans toutes les autres matières que nous n'avons pas mentionnés, le régime des concessions de sel, que ce soit des mines, ou des puits et sources d'eau salée, ne diffère pas du régime normal des concessions de la loi de 1810, auquel il nous suffit donc de renvoyer.

660. — L'autorisation administrative donnée à un projet de travaux ou à une ouverture de nouveaux travaux ne met notammemcnt nul obstacle à l'intervention ultérieure de l'administration, en vertu des pouvoirs de police qu'elle tient du titre V de la loi de 1810, pour prescrire telles mesures qu'elle croit nécessaires à la protection des intérêts qui lui sont confiés par l'article 50 de la loi de 1810 modifiée par la loi de 1880.

C'est par une application de ce principe que l'article C^2 du modèle de cahier des charges de 1882 prescrit l'interdiction, dès l'origine de la concession, du forage de tout trou de sonde pour l'exploitation par dissolution, à une distance, déterminée par le cahier des charges, de tous chemins de fer construits ou à construire, de tous canaux établis ou à établir.

Évidemment lorsqu'une concession de sel a été instituée sous l'empire d'une clause pareille, il n'appartiendrait plus ultérieurement ni au préfet, ni au ministre, de revenir sur une pareille disposition et d'accorder une autorisation en contradiction avec une pareille prescription. Un décret rendu en conseil d'État, c'est-à-dire dans les mêmes formes que le décret de concession, pourrait seul relever le concessionnaire de cette servitude.

Mais, d'autre part, nonobstant cette clause, l'administration

pourrait se refuser à autoriser, pourrait même interdire, une fois ouvert, un trou de sonde qui aurait été foré au delà de la zone fixée par le cahier des charges. Ce ne serait qu'une application de l'article 50 de la loi de 1810. Le concessionnaire ne pourrait pas se prévaloir de droits acquis qu'il prétendrait tenir de la clause C². L'existence de pareils droits acquis sont incompatibles avec le principe même de l'article 50 et les droits de l'administration en matière de police des mines.

Il y a un seul cas dans lequel le concessionnaire pourrait se prévaloir de droits acquis, non pas pour se faire relever de l'interdiction prononcée contre lui, mais pour réclamer une indemnité contre le préjudice que cette interdiction pourrait lui occasionner. Ce serait le cas où l'interdiction aurait été prononcée en vue d'assurer la protection d'un chemin de fer concédé postérieurement à la mine. En ce cas, en effet, le concessionnaire de la mine pourrait se prévaloir contre le concessionnaire du chemin de fer de l'article 24 du cahier des charges de ce dernier. Mais il faudrait que le concessionnaire de la mine justifiât du préjudice que cette interdiction aurait entraîné pour lui.

En général, à l'encontre de ce qui se passe lors des investisons de mines exploitées par piliers et galeries, il ne paraît pas qu'il doive y avoir lieu, en pareille occurrence, pour les mines de sel exploitées par dissolution, à une indemnité représentative de la valeur du massif délaissé par l'exploitant et immédiatement perdu pour lui. Il ne pourra s'agir ici que d'une indemnité réprésentative du préjudice résultant du déplacement du siège de l'extraction.

C'est une simple indication que nous entendons donner : il s'agit là de questions essentiellement d'espèce à traiter dans chaque cas suivant les circonstances du fait, circonstances très variables de l'un à l'autre.

Les cinq arrêts au contentieux par lesquels le conseil d'État a annulé, pour excès de pouvoirs, des décisions prises par le ministre des travaux publics pour la protection du canal et du chemin de fer de l'Est n'enlèvent rien à l'autorité de la doctrine que nous venons d'exposer. C'était (V. n° 587) une question de procédure et de compétence qui était en jeu dans ces affaires et non une question de fond. Le conseil d'État

s'est borné à dénier au ministre des travaux publics le pouvoir de faire, en matière de mines, des règlements applicables à toute une catégorie de concessionnaires, lui a dénié, en un mot, le pouvoir réglementaire en pareil sujet. Mais, loin de l'infirmer, ces arrêts reconnaissent formellement le pouvoir de l'administration d'intervenir par des mesures de police individuelles pour assurer, par application de l'article 50 de la loi de 1810, la protection des voies de communication contre les entreprises des mines.

Nous avons à mentionner une dernière clause du modèle de cahier des charges de 1882, applicable aux mines de sel exploitées par dissolution. C'est la clause I (aneience clause O du modèle de 1843), qui porte que le concessionnaire sera tenu d'exécuter tous les travaux qui seront prescrits par le préfet, sur le rapport des ingénieurs des mines, à l'effet de déterminer la situation et l'étendue des excavations souterraines produites par l'action des eaux. Bien qu'elle soit de forme un peu insolite, il ne nous paraît pas qu'elle sorte des mesures que l'administration peut prendre en vertu du titre V de la loi de 1810.

CHAPITRE XIII

MINES ET MINIÈRES DE FER

661. — Dans notre historique de la législation minérale, nous avons rappelé (n° 44) que les exploitations de minerais de fer avaient été soumises, en France, jusqu'à la loi du 9 mai 1866, à un régime spécial résultant d'une servitude établie en faveur des maîtres de forges du voisinage. Ce régime, dont nous avons montré l'origine sous l'ancienne monarchie dans un édit de Louis XIII de février 1626, avait été confirmé par la loi du 21 avril 1810. Les propriétaires d'usines à fer régulièrement autorisées avaient le droit, sous la surveillance de l'administration, de s'approvisionner, moyennant indemnité, dans les exploitations de minerais de fer du voisinage.

Nous laisserons de côté les questions qui se rattachent à ce régime spécial, puisque depuis 1876 il a disparu ; nous nous en tiendrons, en matière de gisements de minerai de fer, à l'étude des questions que soulève la législation actuelle.

662. — La première qui se présente est une question de classification légale de substances minérales. Suivant des circonstances que nous allons examiner, un gisement de minerai de fer constitue en tout ou en partie soit une mine, c'est-à-dire un gisement dont la propriété ne peut s'acquérir

que par voie de concession, soit une minière, c'est-à-dire un giscment dont la propriété n'est réellement pas séparée de celle de la surface. En d'autres termes, les minerais de fer sont tantôt concessibles et tantôt inconcessibles. Sur quelles règles repose cette distinction et comment se fait-elle, c'est ce qu'il nous faudra tout d'abord rechercher.

663. — Cette étude, qui fera l'objet de la première section de ce chapitre, nous amènera à définir ce qui constitue, en réalité, une minière; nous pourrons alors, dans une section spéciale, la section III, étudier les règles relatives à l'exploitation de cette propriété, considérée en soi, comme une entité tangible et bien définie ; auparavant nous aurons à rappeler, — ce qui fera l'objet de la section II, — quelques règles spéciales aux mines de fer.

SECTION I

DISTINCTION ENTRE LES MINERAIS DE FER CONCESSIBLES ET INCONCESSIBLES

664. — Il n'est peut-être pas de question, dans notre législation minérale, où les lacunes et les défectuosités de notre loi de 1810 soient plus sensibles que celle de savoir quels sont les minerais de fer concessibles et quels sont ceux qui sont inconcessibles. Le texte originaire des articles 2, 3, 68, 69 et 70, qui touchent à cette question, constituait un ensemble confus et disparate dont la doctrine et la jurisprudence avaient fini, après bien des variations, par tirer quelques règles applicables à certains cas, mais dont, en somme, elles n'étaient jamais arrivées à déduire un système clair et complet. La nouvelle rédaction de l'article 57, donnée par la loi du 9 mai 1866, avait ajouté aux cinq articles précités un nouveau texte dont il fallait aussi tenir compte pour le combiner avec les autres ; au reste, la nouvelle rédaction de l'article 57 con-

cordait avec les conséquences que la jurisprudence du moment tirait de la combinaison des articles 2, 3, 68 et 69. La loi du 27 juillet 1880 a remplacé la rédaction de la seconde partie de l'article 70, que la loi de 1866 avait laissée en vigueur, par une nouvelle rédaction qui, pour ne pas être aussi incompréhensible que l'était la rédaction primitive, n'est pas claire et en tout cas ne laisse pas de présenter bien des difficultés.

En vue d'apporter le plus de clarté possible dans cette question, il nous paraît nécessaire de suivre pour ainsi dire successivement, par ordre chronologique, les modifications de la législation et de la jurisprudence, sauf à examiner rapidement, voire même à omettre certaines solutions qui auraient à peine aujourd'hui un intérêt historique.

665. — Il convient, tout d'abord, de rappeler textuellement le texte originaire des articles 2, 3, 68, 69 et 70 dans ce qui a trait aux minerais de fer.

Art. 2. — Seront considérées comme mines celles (des masses de substances minérales) connues pour contenir en filons, en couches ou en amas... du fer en filons ou couches...

Art. 3. — Les minières comprennent les minerais de fer dits d'alluvion...

Art. 68. — Les propriétaires... exploitant les minerais de fer d'alluvion ne pourront, dans cette exploitation, pousser des travaux réguliers par des galeries souterraines, sans en avoir obtenu une concession...

Art. 69. — Il ne pourra être accordé aucune concession pour minerais d'alluvion, ou pour les mines [1] en filons ou couches que dans les cas suivants : 1° si l'exploitation à ciel ouvert cesse d'être possible, et si l'établissement de puits, galeries et travaux d'art est nécessaire ; 2° si l'exploitation, quoique possible encore, doit durer peu d'années, et rendre ensuite impossible l'exploitation avec galeries.

Art. 70. — En cas de concession, le concessionnaire sera tenu :.. 2° D'indemniser les propriétaires au profit desquels l'exploitation avait lieu, dans la proportion du revenu qu'ils en tiraient.

666. — Le rapprochement de ces articles est de nature à faire mieux ressortir les incorrections de rédaction qu'ils présentent isolément, en ce qui concerne les bases de la dis-

1. Le mot mine est pris ici dans son sens, géologique ou technique, de gisement, qu'il eût été beaucoup plus correct d'employer.

tinction entre les minerais concessibles ou inconcessibles. Suivant l'article 2, la distinction paraîtrait résulter de la nature du gisement considéré dans son ensemble, gisement qui serait concessible, en principe et dans son entier, s'il forme une couche ou un filon régulier[1]. D'après l'article 3, c'est la nature du minerai constituant le gisement[2], qui différencierait la mine de la minière, mais sans qu'on aperçoive non plus que dans un même gisement il puisse y avoir des minerais concessibles et des minerais inconcessibles. Enfin, d'après les articles 68 et 69, concordants entre eux à ce point de vue, c'est le mode d'exploitation qu'il faut invoquer, sans avoir égard soit à la nature technique du gisement, soit à celle des minerais qui y sont contenus.

Mais les articles 68 et 69, complétés à cet égard par l'article 70, pouvaient conduire à un double système. On pouvait dire que, d'après ces articles, il pouvait y avoir successivement sur un même gisement deux sortes d'exploitations, d'abord une exploitation superficielle faite à titre de minière par le propriétaire superficiaire, puis une exploitation souterraine faite par un concessionnaire, sans que ces deux exploitations pussent coexister, la première devant nécessairement prendre fin lorsqu'une concession venait à être instituée. Dans un second système on pouvait admettre qu'en tout temps, pour tout gisement, il y avait des minerais qui légalement, *de*

1. On a quelque peu disserté sur l'absence du mot *amas* dans la deuxième partie de l'article 2, qui se rapporte aux minerais de fer ; après ce que nous avons dit (n° 64, note) de la distinction à faire entre le filon, la couche et l'amas, toute discussion à cet égard nous paraîtrait oiseuse.

Nous nous refusons d'ailleurs à croire que le législateur de 1810 a voulu voir dans son mot d'*amas* une appellation dans laquelle rentreraient nécessairement tous les gîtes de minerais de fer d'alluvion, en d'autres termes, l'équivalent des *placers* des législations étrangères.

2. Il est permis de ne pas considérer comme très heureuse une distinction légale entre des gîtes, reposant sur la qualification de minerais de fer d'alluvion. Que faut-il entendre exactement sous cette espèce géologique ? Les géologues le discutent et le discuteront probablement longtemps encore.

Allant plus loin que la loi française, la loi italienne de 1859 a classé dans les carrières tous les gîtes de sables et terres métallifères, exploitables tant à ciel ouvert que souterrainement, sans distinction de substances, alors que les gîtes de minerais des mêmes métaux en filons, couches ou amas (*filoni, conchi o masse*), autrement dit en roches, constituent des mines.

plano, restaient, comme minerais inconcessibles, la propriété des propriétaires superficiaires.

C'est ce second système qui a définitivement prévalu. Il a été consacré dans la pratique par la clause B_1 [1] du modèle des actes de concession de 1843, relative aux mines de fer. Cette clause a passé dans le modèle de 1882, où elle est d'ailleurs beaucoup plus correctement libellée [2].

Mais ce n'est pas sans difficultés ni contestations que cette doctrine a été admise. Dans un premier état de la jurisprudence, consacré par le décret au contentieux du 13 août 1850, rendu dans une affaire concernant les mines de fer de Mondalazac [3], le conseil d'État avait admis qu'ultérieurement à la concession les propriétaires superficiaires ne pouvaient revendiquer les minerais superficiels d'un gisement en filons ou couches lorsque la réserve de leurs droits n'avait pas été explicitement stipulée dans l'acte de concession [4]. Mais déjà, dans un décret au contentieux du 23 juillet 1857, relatif à la concession des mines de Fourmies portant sur des gisements d'alluvion, bien que l'acte de concession n'eût fait aucune réserve explicite en faveur des propriétaires du sol, le conseil

1. Cette clause était ainsi conçue :

La présente concession est faite sous toutes réserves des droits qui résultent, pour les propriétaires de la surface, des articles 59 à 69 de la loi du 21 avril 1810, tant à l'égard des minerais de fer dits d'alluvion que relativement aux minerais en filons ou en couches, qui seraient situés près de la surface et susceptibles d'être exploités à ciel ouvert, pourvu que ce mode d'exploitation ne rende pas impossible l'exploitation ultérieure par travaux souterrains des minerais situés dans la profondeur.

2. La clause est ainsi rédigée :

La présente concession ne s'applique pas aux minerais de fer en filons, ou en couches, ou d'alluvion, qui peuvent être exploités comme minières et restent à la disposition des propriétaires desdites minières, dans les termes et conditions des articles 57, 58, 68, 69 et 70 de la loi du 21 avril 1810, modifiée par les lois du 9 mai 1866 et du 27 juillet 1880.

3. Le gisement de Mondalazac est constitué par une couche de minerai de fer oolithique.

4. L'erreur commise par le conseil d'État en cette occurrence provenait d'une fausse interprétation donnée par lui à la portée des clauses d'un acte de concession. L'acte de concession, en pareille matière, ne peut pas plus créer des droits qu'il ne peut en annihiler ; il ne fait que reconnaître ceux que la loi, et la loi seule, a établis et peut établir. Si les propriétaires superficiaires ont légalement un droit de propriété sur les minerais de fer superficiels, ces droits subsistent intégralement, tels que la loi les a établis, quelle que soit la rédaction de l'acte de concession.

d'État avait reconnu que la concession comprenait « tout le minerai d'alluvion qui ne peut être exploité que par puits, galeries et travaux souterrains, et qu'elle ne comprend pas le minerai d'alluvion exploitable à ciel ouvert ». Un dernier décret au contentieux du 6 décembre 1866 (*Marie*) [1] vint asseoir définitivement la jurisprudence sur ce point.

Ainsi, une première question peut être considérée comme indiscutable aujourd'hui : dans tout gisement de minerai de fer, quelle que soit la nature de ce minerai, quelle que soit l'allure ou la nature du gisement, il y a, ou du moins il peut y avoir des minerais qui, à raison de leur mode d'exploitation, doivent être considérés comme inconcessibles et partant ne pouvant jamais être concédés, constituant, en droit, une propriété du propriétaire superficiaire; ils resteront sa propriété alors même qu'une concession viendrait à être instituée sur la partie inférieure du gisement, qui pourra être concédée s'il est reconnu qu'elle est constituée par des minerais réputés concessibles à raison du mode d'exploitation que leur extraction nécessite.

667. — Ce premier point admis, se pose naturellement la question de savoir d'après quelles règles se fera la distinction entre les minerais réputés inconcessibles et ceux réputés concessibles. Elle se complique en raison de ce que l'article 68, comme l'article 57, vise des exploitations de minières, c'est-à dire des exploitations faites par le propriétaire du sol, soit à ciel ouvert, soit souterrainement.

668. — Au premier abord, la possibilité pour le propriétaire superficiaire d'exploiter le minerai de fer par travaux souterrains est de nature à surprendre. Si l'on consulte les documents originaires qui ont accompagné la loi de 1810, on s'explique comment cette stipulation s'est introduite dans la loi et l'on arrive en même temps à mieux préciser sa portée. Stanislas de Girardin, dans son rapport (Locré, p. 426), a

1. La concession des mines de Thorrent, à l'occasion de laquelle est intervenu cet arrêt, portait sur un filon de fer carbonaté se présentant sous forme d'amas redressé, intercalé dans les micaschistes ; l'acte de concession ne stipulait aucune réserve en faveur des propriétaires superficiaires.

parfaitement indiqué quels gisements on se proposait de laisser à la disposition des propriétaires superficiaires : « des mines superficielles... placées ou à la surface du sol ou presque immédiatement au-dessous de la couche végétale, pouvant être exploitées sans de grands travaux, et sans compromettre en rien les ressources de l'avenir » ; de pareils gisements se rattachent effectivement d'une façon si intime à la surface qu'il eût été difficile de les en séparer ; il y avait d'autant moins lieu de le faire que les travaux à exécuter pour l'exploitation de ces gisements se rapprochent généralement des entreprises habituelles du propriétaire superficiaire plus que de celles de l'industrie des mines. Il faut tenir compte enfin de ce que les traditions et les usages imposaient presque une pareille solution. De son côté, la commission du Corps législatif avait indiqué, dans ses observations, quelle pouvait être la nature de pareils travaux souterrains en disant : « De ce qu'un mineur fait au fond d'un puits une petite fouille latérale, il n'y a pas lieu d'exiger qu'il y ait une concession. L'esprit de l'article 68 étant de ne la rendre nécessaire que quand il faut pousser des travaux réguliers, et en grand, par des galeries d'exploitation. »

669. — Il convient de rapprocher de ces explications la rédaction que la loi du 9 mai 1866 a donnée à l'article 57 :

« Si l'exploitation des minières doit avoir lieu à ciel ouvert, le propriétaire est tenu, avant de commencer à exploiter, d'en faire la déclaration au préfet. Le préfet donne acte de cette déclaration, et l'exploitation a lieu sans autre formalité.

« Cette disposition s'applique aux minerais de fer en couches ou en filons, dans le cas où, conformément à l'article 69, ils ne sont pas concessibles.

« Si l'exploitation doit être souterraine, elle ne peut avoir lieu qu'avec une permission du préfet. La permission détermine les conditions spéciales auxquelles l'exploitant est tenu, en ce cas, de se conformer. »

670. — De ces explications et du rapprochement de ces textes il nous paraît que l'on peut tirer le système suivant, qui peut être effectivement considéré comme consacré par la jurisprudence et la pratique actuelles.

Certains gisements de minerais de fer, d'allure plus ou

moins irrégulière, toujours rapprochés de la surface, restent, dans leur entier, des gisements non concessibles. Sur ces gisements et sur ceux-là seulement pourront être poussés par le propriétaire superficiaire des travaux souterrains; seuls ces gisements pourront constituer des minières souterraines [1].

Tant qu'une concession n'a pas été instituée sur un gisement, il appartient à l'administration, qui a seule compétence en la matière à ce point de vue, d'apprécier si l'allure et la nature de ce gisement sont telles qu'il puisse être exploité par minières souterraines.

Dès qu'une concession a été instituée sur un gîte quelconque de minerai de fer, le propriétaire superficiaire n'a plus de droits à faire valoir que sur les minerais susceptibles d'être exploités à ciel ouvert; toute exploitation qui exige un travail souterrain quelconque ne peut plus être faite que par le concessionnaire.

Ces trois propositions ne demanderont que quelques mots d'explications supplémentaires.

L'application de la troisième proposition aux gisements en filons ou couches, c'est-à-dire à tous ceux autres que les gisements qui pourraient être qualifiés de gisements d'alluvion, découle de la façon la plus nette du rapprochement des articles 69 et 57, 2ᵉ al., qui, sur ce point, se prêtent un mutuel appui. Dans l'article 69, il n'est explicitement question que d'exploitation à ciel ouvert; le 2ᵉ alinéa de l'article 57, placé entre le premier, qui ne traite que des minières exploitées à ciel ouvert, et le troisième, dans lequel il est seulement question de minières souterraines, confirme, en ne se référant qu'au premier alinéa, que les minerais en filons ou couches

1. C'est à dessein que nous ne prononçons pas le mot de minerais d'alluvion, que l'on doit soigneusement éviter d'employer si l'on veut résoudre clairement autant que sainement la question que nous traitons.

C'est ainsi que l'on voit exploiter, dans leur entier, sans qu'il y ait jamais eu de concessions instituées, par des minières à ciel ouvert ou souterraines suivant leur profondeur et leur développement : les gisements en grains du Berry qui forment le gîte le plus classique des minerais d'alluvion ; une couche de minerai de fer portlandien dans le Bourbonnais ; une couche de minerai de fer néocomien dans la Haute-Marne ; et enfin dans les Ardennes des couches des étages aptien, callovien, oxfordien.

ne peuvent être réputés inconcessibles, que lorsqu'ils sont exploitables strictement à ciel ouvert.

Si, d'autre part, nous avons systématiquement, dans cette troisième proposition comme dans les autres d'ailleurs, évité de mentionner à part les gisements d'alluvion, c'est que l'article 69 les assimile implicitement aux gisements en filons et couches aussitôt qu'une concession a été instituée.

671. — La coexistence possible sur un même gisement d'une mine exploitée ou exploitable souterrainement par un concessionnaire, et d'une minière exploitée ou exploitable à ciel ouvert par le propriétaire superficiaire donne lieu à diverses questions que nous avons maintenant à examiner.

672. — Tout d'abord que faut-il entendre par cette exploitation à ciel ouvert, qui, en définitive, sert de base, pour un gisement donné, à la distinction entre les minerais concessibles et les minerais inconcessibles? On peut répondre que c'est là une question d'espèce à résoudre dans chaque cas; si techniquement on peut dire que tout gisement est exploitable à ciel ouvert jusqu'à une profondeur indéterminée, on doit reconnaître que, dans chaque cas, l'exploitation à ciel ouvert sera arrêtée à une certaine limite par des raisons économiques ; les découverts, ou l'abatage des stériles, que cette exploitation nécessite, entraîneront des frais qui, à une profondeur plus ou moins grande, variable suivant les conditions locales, ne couvriraient plus les bénéfices produits par la vente de la masse à découvrir. On peut admettre, à un certain point de vue spéculatif, que l'art des mines permettra dans chaque cas de fixer, mathématiquement pour ainsi dire, la limite à laquelle peut être descendue ce que l'on appelle, en langage technique, une exploitation à ciel ouvert qui resterait rémunératrice et partant économiquement possible; à partir de cette limite, doit commencer forcément l'exploitation souterraine, parce que seule, à partir de là, elle peut être rémunératrice[1].

1. Nous ne dirons pas : plus rémunératrice, parée que, pour établir notre doctrine, nous admettons ici que l'on veut pousser l'exploitation à ciel ouvert

Sera-ce jusqu'à cette limite idéale que pourra atteindre légalement l'exploitation à ciel ouvert d'une minière? La question comporte, suivant nous, une distinction.

Personne n'ignore que, pour qu'une exploitation à ciel ouvert, dans le sens technique du mot, puisse atteindre la limite que nous venons d'indiquer, il est généralement indispensable de la faire précéder ou de l'accompagner de travaux en galeries, voire même par puits, soit pour préparer l'abatage des découverts ou du minerai, soit pour assurer l'écoulement des eaux. Toute installation de ce genre, si peu importante qu'elle puisse être et si peu qu'elle doive durer, nous paraît absolument interdite à l'exploitant de la minière par le texte si précis de l'article 69. S'il faut y recourir, c'est la preuve que la minière a légalement pris fin.

Nous en dirions autant du cas où, pour éviter une galerie d'écoulement nécessaire au dénoyage des travaux, on recourrait à l'emploi d'une machine ou d'un engin d'épuisement : ce serait faire ces travaux d'art interdits par le texte de l'article 69.

Sans avoir la prétention de donner une formule, applicable à tous les cas, de la façon dont on doit entendre, pour l'application de la loi, l'exploitation à ciel ouvert d'une minière, nous pensons qu'on pourrait la considérer comme consistant dans une exploitation faite directement en tranchée, *stricto sensu*, établie et poussée de telle sorte que les parois pussent rester indéfiniment stables ; que l'eau eût toujours un écoulement naturel et permanent sur le fond de la tranchée ; que celui-ci restât en roc vif, dépouillé notamment de tout amas de déblais[1].

Hors de ces conditions nous ne voyons plus que de l'arbitraire qu'il sera facile d'étendre avec un peu de bonne volonté, en pays de montagnes par exemple, de telle sorte qu'il ne resterait absolument plus rien dans le domaine de la mine, tandis que l'exploitation de la minière se développerait librement avec des galeries d'accès et de véritables travaux

jusqu'à la limite où elle est économiquement possible, et non l'arrêter à la limite où l'exploitation souterraine deviendrait plus économique.

1. L'article 44 du projet de loi déposé au Sénat en 1877 contenait le germe d'une solution analogue.

d'art, dont il est absolument contraire à l'esprit aussi bien qu'au texte de notre législation d'admettre la possibilité [1].

673. — Inattaquable avec la jurisprudence qui avait prévalu avant la loi de 1880, jurisprudence dont nous allons indiquer de plus près la nature et la portée, nous ne nous dissimulons pas que cette définition de l'exploitation à ciel ouvert pourra être critiquée dans le système que la législation de 1880 paraît avoir eu en vue dans la nouvelle rédaction de l'article 70. Les conditions que nous entendons imposer à l'exploitation à ciel ouvert supposent implicitement qu'elle ne peut être faite, et partant exister légalement, qu'à la condition de ne pas « rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries », comme l'exigent l'article 69 et le 2e alinéa de l'article 57. Or, on peut dire, comme nous le verrons, que le nouvel article 70 admet implicitement que les droits du propriétaire superficiaire persistent sur le minerai qui reste exploitable à ciel ouvert, bien que son exploitation puisse rendre impossible l'exploitation avec puits et galeries régulières; cela résulte, on peut le soutenir, de ce que l'article 70 admet une indemnité en faveur du propriétaire superficiaire qu'on empêche d'exploiter jusqu'à l'extrême limite de l'exploitabilité à ciel ouvert. Dès lors, pourrait-on ajouter, il y a lieu d'écarter cette condition de l'écoulement naturel et permanent des eaux ; peu importe que le propriétaire superficiaire risque d'accumuler au-dessus de la mine des masses d'eau considérables ; si son exploitation est à ciel ouvert, il reste dans son domaine. Que faudrait-il appeler dans ces conditions une exploitation à ciel ouvert ? Toute exploitation, pourrait-on répondre, comme on en rencontre dans certaines carrières, qui s'approfondit en entonnoir, par un chantier plus ou moins étendu, où l'on travaille partout à la lumière du jour, sans l'emploi nécessaire de lampes.

Quoi qu'il faille penser de l'article 70, sur les lacunes duquel nous n'aurons que trop à revenir, il nous paraît impos-

1. Les citations que nous avons données des documents originaires de la loi de 1810 ne peuvent laisser aucun doute sur la façon véritablement si étroite pour le propriétaire superficiaire, dont le législateur de cette époque avait entendu les minières : c'est ce qu'on oublie trop souvent.

sible d'admettre même aujourd'hui qu'une minière à ciel ouvert puisse légalement se poursuivre et partant exister dans ces conditions. D'une part, il nous paraît impossible de réaliser une pareille exploitation, de la poursuivre techniquement, sans recourir à l'emploi de galeries d'accès et d'écoulement, ou de machines, en un mot sans « l'établissement de galeries ou travaux d'art », ce à quoi l'article 69, 1°, s'oppose impérativement ; d'autre part, le 2° du même article ne peut non plus être laissé de côté, et, à moins de vouloir rayer l'article 69, et partant le 2e alinéa de l'article 57, pour ne laisser subsister que l'article 70, il faut nécessairement admettre que l'exploitation à ciel ouvert ne peut être conduite de façon à accumuler par exemple, lorsqu'elle serait terminée, sur le toit de la mine, des masses d'eau ou de déblais de nature à « rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries ».

Bref, il y a une antinomie positive entre les articles 69 et 70 comme il y en avait une autrefois ; elle est plus forte seulement aujourd'hui comme nous allons le voir. Il n'est pas impossible néanmoins d'entrevoir une solution qui concilie d'une façon acceptable ces deux textes opposés. On peut donner un sens à cet article 70, sans avoir besoin d'admettre nécessairement cette sorte d'exploitation à ciel ouvert, à outrance pourrait-on dire ; on peut lui donner un sens en admettant une exploitation à ciel ouvert limitée, comme nous l'avons dit au numéro précédent, de façon à respecter les dispositions de l'article 69.

674. — L'antinomie à laquelle nous faisons allusion résulte de ce que l'article 70, 1er alinéa, développant une idée qu'on pouvait supposer exister dans l'ancien article 70, bien qu'elle puisse être déclarée incompréhensible, a stipulé le principe d'une indemnité pour l'exploitant de minière dont on arrête l'exploitation, parce qu'elle « ne pourrait se prolonger sans rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries régulières ». Sans discuter ici les bases ou les éléments de cette indemnité, il faut bien admettre que, si l'on attribue à l'exploitant de minière une indemnité, c'est qu'on lui reconnaît un droit à des minerais qui lui

appartiennent encore et qu'on l'empêche de prendre : sans droit, il n'y aurait pas d'indemnité. Si spécieux que soit le raisonnement qui en résulte, on est conduit à admettre, pour concilier ou essayer de concilier les articles 69 et 70, deux sortes d'imposibilités d'exploitation : l'une, que viserait plus spécialement l'article 69, résulterait de conditions générales, propres à tous les gisements, de conditions analogues à celles de l'écoulement naturel et permanent des eaux dont nous parlions; l'autre imposibilité, à laquelle l'article 70, 1er alinéa, ferait allusion, proviendrait de circonstances propres à un cas spécial, à un gisement en particulier ; elle aurait pour effet d'arrêter, d'une façon qui ne pourrait être prévue à l'avance, l'exploitant de la minière plus tôt et parfois beaucoup plus tôt qu'il ne l'eût été. En d'autres termes, on pourrait dire que l'article 69 fixe une limite qu'on pourrait appeler naturelle et technique de la minière, limite au-dessous de laquelle le propriétaire superficiaire n'a plus de droits légaux sur le minerai ; l'autre serait une limite adventive fixée, en cas de besoin, par l'appréciation discrétionnaire de l'administration. Dans ce système, on s'expliquerait le principe de l'indemnité prévue par le 1er alinéa de l'article 70, nonobstant les dispositions de l'article 69.

Nous reconnaissons volontiers les imperfections de cet exposé ; nous avouerons même qu'il est d'une subtilité que nous sommes disposé à caractériser plus sévèrement que qui que ce soit : mais vainement nous avons cherché quelque autre solution pour se tirer de ces obscurités, et nous ne voyons pas qu'il ait été nulle part présenté une solution qui soit meilleure [1].

675. — La difficulté que nous venons d'examiner existait déjà avec l'ancien article 70. Mais la pratique administrative et la jurisprudence paraissaient avoir une tendance à faire abstraction pure et simple de cet article ; le système auquel elles semblaient tendre était d'admettre que, dans tous les cas, la minière avait pris légalement fin et par suite le pro-

1. Comme nous, M. Dupont (*Cours*, p. 432) a été également obligé d'admettre l'existence de deux limites. Bury (*Législation des mines*, 2e édition, n° 1015) y avait fait aussi allusion, comme pouvant seule expliquer l'ancien article 70.

priétaire superficiaire n'avait plus droit ni à des minerais ni à une indemnité, dès que son exploitation à ciel ouvert était réputée susceptible de rendre impossible l'exploitation souterraine. C'était, en effet, ce qui paraissait découler de la clause B_1 du modèle d'acte de concession de 1843 et encore plus nettement de l'arrêt au contentieux du 6 décembre 1866. Dans ce système, le droit du propriétaire du sol sur les minerais superficiels, bien qu'antérieur à celui du concessionnaire au point de vue de l'origine, lui était subordonné en ce sens qu'il devait céder et disparaître pour que celui du concessionnaire pût s'exercer dans sa plénitude et sans aucune restriction. Il n'y avait là rien qui dût étonner ni qui fût en désaccord avec les principes généraux de notre législation minérale. Tout le droit minier repose sur cette idée que l'exploitation des mines est une nécessité sociale ; la législation spéciale à la matière doit être et a été conçue de façon à atteindre ce but par une série de restrictions imposées à la notion romaine de propriété absolue, du *dominium plenum*, qu'implique la propriété de la surface.

Ce système n'est évidemment plus soutenable avec le texte du premier alinéa de l'article 70, et nous avons dit quel était le seul qui pût raisonnablement lui être substitué. Il faut admettre aujourd'hui que le propriétaire a droit à la totalité du minerai susceptible de faire l'objet d'une exploitation à ciel ouvert poursuivie dans les conditions qui permettent d'atteindre la limite que nous avons définie ; s'il est empêché d'user de son droit jusqu'à cette limite, au profit du concessionnaire, il doit être indemnisé par lui. Les droits des deux parties sont mis ainsi sur le même rang, sans que l'un puisse être dit subordonné à l'autre.

676. — Avant comme après la loi de 1880, et toutes réserves étant faites sur l'application éventuelle de l'article 70, il y aura ou il peut y avoir, pour tout gisement de minerai de fer concédé, ou concessible en profondeur, à déterminer pratiquement la limite qui sépare ces deux propriétés distinctes constituant la mine et la minière.

A quelle autorité, et suivant quelles formalités, incombe-t-il de statuer sur cette question ?

677. — L'article B_1 du modèle de 1843, que nous avons déjà plusieurs fois cité, avait répondu à cette question par son dernier paragraphe ainsi conçu :

« En cas de contestation entre les propriétaires du sol et le concessionnaire sur la question de savoir si un gîte de minerai doit ou non être exploité à ciel ouvert, ou si ce genre d'exploitation déjà entrepris doit cesser, il sera statué par le préfet, sur le rapport des ingénieurs des mines, les parties ayant été entendues, sauf le recours au ministre des travaux publics. »

Mais cette disposition disparaissait du modèle dès 1861 à la suite d'un avis émis, le 12 avril 1859, par le conseil d'État. Le conseil avait fait justement observer que l'administration résolvait ainsi une question de compétence qu'il ne lui appartenait pas de toucher : ou la disposition était exacte, et alors il était inutile de la mentionner; ou elle était erronée, et sa mention dans l'acte de concession ne lui donnait pas de valeur légale.

Contrairement, en effet, à l'avis de l'administration, la Cour de cassation (Req., *Godard et Cie c. Jondin*), dans un arrêt du 13 décembre 1859, admettait qu'il appartenait à l'autorité judiciaire de reconnaître et de limiter le minerai qui appartenait au propriétaire du sol, parce que cette délimitation ne nécessitait que la connaissance d'une question de fait, à savoir la détermination de la limite du minerai exploitable à ciel ouvert.

Une décision du tribunal des conflits, du 28 février 1880, paraissait devoir fixer la jurisprudence antérieurement à la loi du 27 juillet 1880, en attribuant, au contraire, compétence à l'autorité administrative par le motif [1] :

1. A ce motif on peut en ajouter un autre non moins puissant dans le cas où l'on admettrait que la minière cesse, en droit et en fait, à la limite où l'exploitation à ciel ouvert, quoique possible encore, rendrait impossible dans le présent ou l'avenir l'exploitation souterraine. Dans ce cas, en effet, on peut faire remarquer que la délimitation de la minière implique nécessairement une appréciation des nécessités de l'exploitation technique de la mine; or, c'est là un domaine qui ressortit exclusivement à la compétence de l'administration. Dans le système que nous avons indiqué, même sous l'empire de la loi de 1880, même si la minière peut atteindre son extrême limite légale d'exploitabilité à ciel ouvert, la détermination de cette limite, pour se conformer à l'article 69, comportera toujours l'appréciation de certaines nécessités de l'exploitation de la mine.

« Que la délimitation d'une mine concédée, tant à l'égard des gîtes souterrains que des gîtes superficiels qui confinent ladite mine, ne peut émaner que de l'autorité administrative, seule compétente pour délivrer et interpréter l'acte de concession, et pour reconnaître, en cas de contestation, le périmètre que ledit acte a entendu assigner à la mine concédée. »

En d'autres termes, pour le tribunal des conflits, la délimitation de la mine et de la minière doit être assimilée à un bornage dans le plan horizontal, si l'on peut s'exprimer ainsi, qui doit être traité suivant les règles applicables au bornage ordinaire, c'est-à-dire au bornage dans le plan vertical.

Nous ne voyons rien dans la loi du 27 juillet 1880 qui soit de nature à modifier la doctrine du tribunal des conflits [1]. A part la possibilité d'annexion de la minière à la mine, cette loi n'a pas, en somme, innové sur la législation antérieure ; elle a simplement essayé, sans y parvenir peut-être, de la rendre moins confuse et plus explicite. Avant comme après cette loi, le motif invoqué par le tribunal des conflits conserve toute sa force. On ne peut méconnaître qu'il ne soit sérieusement fondé, et il est impossible de souscrire à la doctrine de l'arrêt de la Cour de cassation du 13 décembre 1859. Il suffit, pour s'en convaincre, de se rappeler combien est complexe la notion d'une exploitation à ciel ouvert en pareille matière ; il s'en faut que ce soit une de ces questions de fait si simples et si évidentes qu'on puisse en faire une application immédiate sur le terrain. Elle implique nécessairement des considérations techniques et économiques d'une appréciation et d'une détermination délicates, qui intéressent à un tel point l'avenir et l'existence même de la mine qu'il est impossible d'admettre, comme l'a dit le tribunal des conflits, que l'autorité administrative, seule compétente pour créer et définir la mine par la délivrance et l'interprétation, s'il y a lieu, de l'acte de concession, ne soit pas exclusivement compétente également pour la délimiter d'avec la minière en cas de contestation semblable.

678. — Si le tribunal des conflits a reconnu la compé-

1. Dans le même sens : Dupont (*Cours*, p. 437).

tence de l'autorité administrative, il n'a pas indiqué exactement l'autorité qui avait à statuer ni suivant quelles formalités elle devait statuer. Avant la loi de 1880 aucun texte ne fournissait de solution [1], et la loi de 1880 n'en a pas apporté. Si, dans le premier alinéa de l'article 70 actuel, elle a indiqué qu'il appartenait au ministre des travaux publics d'arrêter, sous réserve d'une indemnité en faveur du propriétaire, l'exploitation d'une minière qui, en se prolongeant, pourrait rendre impossible l'exploitation souterraine, cette disposition n'implique nullement que ce soit également au ministre à fixer, en première instance [2], la limite de l'exploitabilité à ciel ouvert. En l'absence de tout texte qui résolve explicitement la question, il faut donc invoquer les principes généraux.

La délimitation entre la mine et la minière coexistant sur un même gisement nous paraît être un acte d'administration à rendre en matière de mines ; c'est à l'autorité chargée de cette administration qu'il incombe donc de statuer, c'est-à-dire au préfet avec recours au ministre des travaux publics, ainsi que l'indiquait l'article B_1 du modèle de 1843 [3].

Il suivrait de là qu'en l'absence d'un texte ouvrant explicitement un recours au contentieux devant le conseil d'État contre la décision du ministre des travaux publics [4] un pareil recours ne pourrait être accueilli en principe.

Sans doute, on pourrait prétendre qu'une pareille décision

1. Nous ne parlons pas de l'article B_1 du modèle de 1843, qui n'est pas un texte probant au sens juridique du mot.

2. Cette intervention directe du ministre pour statuer en première instance est une anomalie dans notre droit minier dont on cherche vainement le motif.

3. M. Étienne Dupont (*Cours*, p. 436) attribue la compétence au conseil d'État au contentieux ; qu'il y ait un pareil recours ouvert en dernier lieu, c'est ce que nous allons dire dans un instant ; mais nous pensons qu'il faut auparavant passer par la solution administrative.

4. Il ne nous paraît pas douteux que si le législateur, sortant d'une abstention regrettable, avait réglé cette question, il aurait donné le bénéfice du recours contentieux au conseil d'État, exactement comme il l'a fait dans les articles 7 et 8 de la loi du 27 avril 1838 pour les décisions administratives qui mettent, dans certains cas, les travaux d'une mine en interdit. C'est du reste ce que proposait le projet de loi déposé au Sénat en 1877, projet dont l'article 44 adoptait le système que nous avons développé. Ce même article résolvait très nettement la question d'indemnité de dépossession, en supprimant l'indemnité par la raison que le projet admettait fort justement qu'une minière arrêtée correspondait à une minière terminée.

administrative est un acte de juridiction, encore plus peut-être qu'un acte d'administration, puisqu'elle a pour effet de statuer sur la consistance de deux propriétés, et qu'à ce titre le recours au contentieux devant le conseil d'État est normalement ouvert. Nous ne pensons pas que cette doctrine puisse être soutenue d'une façon solide. Aussi bien, encore qu'il ne s'agisse que d'un acte d'administration, il y aura possibilité, en certains cas, de soumettre, par voie indirecte, la question de délimitation au conseil d'État au contentieux : ce sera par la voie de l'interprétation de l'acte de concession, qui pourra être demandée et obtenue, nonobstant la décision administrative, en cas de contestation portée devant les tribunaux. Cette solution découle naturellement de la décision du tribunal des conflits du 28 février 1880 et de l'assimilation, faite par cette décision, de la délimitation entre mine et minière à un bornage ordinaire entre mines limitrophes.

679. — Il nous reste, pour achever l'étude de cette question, à traiter des indemnités qui peuvent incomber au concessionnaire par application de l'article 70 modifié par la loi du 27 juillet 1880.

On ne peut pas dire que la rédaction de cet article ait été heureuse : les solutions qu'il indique sont loin d'être claires, voire même compréhensibles.

680. — Cet article distingue deux cas : dans le premier, qui fait l'objet du premier alinéa, il s'agit, nous l'avons dit, d'une minière en cours d'exploitation, qui n'est pas parvenue à la limite de l'exploitablilité à ciel ouvert à laquelle le propriétaire aurait épuisé son droit, mais dont le ministre des travaux publics interdit néanmoins la continuation, parce qu'il estime qu'en raison de circonstances spéciales cette exploitation « ne pourrait se prolonger sans rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries régulières » ; dans ce cas « le concessionnaire de la mine est tenu d'indemniser le propriétaire de la minière dans la proportion du revenu net qu'il en tirait ». Sauf l'adjonction du mot net, on reconnaîtra évidemment dans ce premier alinéa la reproduction de l'ancien article 70, si malheureusement rédigé qu'il est resté

incompris. La nouvelle disposition ne peut être interprétée que d'une seule manière plausible, qui a été déjà signalée. Le propriétaire de la minière a droit à une indemnité pour le minerai encore exploitable à ciel ouvert, c'est-à-dire pour la partie de sa propriété qu'on lui interdit de prendre pour sauvegarder les intérêts de la mine. L'équité semble alors indiquer immédiatement les bases de l'indemnité à allouer : elle doit être évaluée en tenant compte, d'une part, de la quantité de minerai que la minière peut contenir ; d'autre part, du bénéfice net que l'extraction peut laisser ; en d'autres termes, l'exploitant de la minière ne peut pas être admis à réclamer plus que le gain qu'il aurait pu réaliser en continuant et achevant son exploitation. Il nous paraîtrait notamment absolument inadmissible, bien que la rédaction de l'article puisse le faire supposer au premier abord, qu'on capitalisât le revenu net que l'exploitant tirait antérieurement et qu'on lui attribuât le capital correspondant à titre d'indemnité [1].

Seulement, si l'on admet que le concessionnaire est tenu de payer une pareille indemnité à l'exploitant de la minière dépossédé, nous ne comprenons pas que ce payement n'annexe pas *de plano* la minière à la mine. Il est constant, par le rapprochement des premier et deuxième paragraphes de l'article 70, que telle n'est pas cependant la solution de la loi. Pour qu'une pareille annexion soit possible, il faut un décret rendu en conseil d'État, à la demande du concessionnaire, et dans ce cas, suivant le troisième alinéa, ce n'est plus une indemnité en capital que le concessionnaire doit payer, mais une redevance annuelle qu'il doit servir. Comment cette indemnité par redevance peut-elle se combiner avec l'indemnité du premier paragraphe ?

1. Il n'est pas rare, dans les calculs d'indemnités en pareille matière, de voir oublier le caractère de précarité inhérent à toutes les exploitations minérales. Dans une affaire de carrière, tout à fait assimilable à celles dont nous nous occupons, — où l'exploitation avait été interdite pour assurer la sécurité d'un chemin de fer, — un arrêt au contentieux du 16 février 1878 (Cie P.-L.-M.) dut réformer un arrêté d'un conseil de préfecture par le motif que « le tiers-expert, dont le conseil de préfecture a adopté les propositions, avait évalué l'indemnité en capitalisant à 5 pour 100 le revenu que la carrière lui paraissait susceptible de fournir ; il n'a pas tenu compte de ce fait que la quantité de matériaux à extraire devait être épuisée dans un certain nombre d'années ».

Le mieux est encore d'admettre que cette interdiction de la minière n'est qu'une formalité préalable et nécessaire de l'annexion de la minière, ou tout au moins une formalité inséparable de ladite annexion, et que, d'autre part, l'indemnité dont parle le premier alinéa ne fait qu'une avec celle dont les deux autres alinéas indiqueraient les bases tandis que le premier en mentionnerait seulement le principe. Avec cette hypothèse, les deux parties de l'article 70 ne jurent plus l'une avec l'autre ; acceptable quant au fond, sa rédaction au point de vue de la forme resterait des plus étranges.

681. — Le second cas dont traite l'article 70 est celui où, sur la demande du concessionnaire, la minière, exploitée ou non, est annexée à la mine. C'est par un décret rendu en conseil d'État qu'il est statué, sous réserve de l'indemnité à allouer par les tribunaux au propriétaire de la minière dépossédé : cette indemnité, porte le troisième alinéa, doit consister en « une redevance équivalente au revenu net que le propriétaire aurait pu tirer de l'exploitation ». Il nous est impossible d'admettre, par les motifs précédemment indiqués, qu'en contradiction avec les règles élémentaires de notre droit civil on alloue au propriétaire de minière dépossédé une indemnité supérieure au préjudice qu'il subit [1]. Donc, à moins de tomber dans ce calcul erroné, si justement reproché à un tiers-expert par le conseil d'État, que nous mentionnions ci-dessus, et d'oublier la faible durée relative d'une exploitation à ciel ouvert, on ne peut admettre que la redevance annuelle dont il est ici question soit égale au revenu net antérieur, puisque ce serait admettre la durée indéfinie de l'exploitation à ciel ouvert. Il n'y a donc que deux hypothèses possibles : ou les tribunaux alloueront cette redevance, mais seulement pour un temps correspondant à la durée probable de l'exploitation ; ou s'ils allouent une redevance illimitée, ils devront la calculer de telle sorte que le cumul de cette redevance

1. Sans doute, on peut faire observer qu'en cas d'occupation de terrains par un concessionnaire de mines, celui-ci acquiert les terrains au double de la valeur ; mais c'est là une telle dérogation au droit commun qu'il faut un texte explicite pour la consacrer. On chercherait vainement quelque chose d'analogue dans la rédaction si confuse de l'article 70.

perpétuelle, ou le capital équivalent, soit égal à celui correspondant à la redevance précitée de durée limitée.

682. — En résumé, cette discussion sur l'article 70 nous paraît montrer que de sa rédaction, si vicieuse à tant d'égards [1], on doit se borner à tirer la règle suivante : l'article a eu simplement pour but de permettre au concessionnaire, moyennant une autorisation donnée par décret rendu en conseil d'État, d'acquérir, à un moment quelconque, soit avant, soit pendant son exploitation, la minière superposée à son gisement : cette annexion ne peut avoir lieu qu'après délimitation de la minière par l'administration, c'est-à-dire délimitation de la partie du gîte exploitable à ciel ouvert, et moyennant une indemnité au propriétaire à régler par les tribunaux, indemnité calculée de façon à restituer au propriétaire de la minière le gain qu'il aurait pu faire par son exploitation.

Si ce résumé ne cadre pas très bien avec le texte même de la loi, la faute en est à la rédaction vicieuse de celle-ci ; mais si l'on veut bien se reporter tant au rapport de M. Pâris au Sénat qu'à celui de M. Brossard à la Chambre des députés, on sera convaincu que notre résumé traduit fidèlement la pensée du législateur de 1880.

Le désaccord entre le texte de la loi et les commentaires, parfaitement concordants et suffisamment clairs, donnés par les deux rapporteurs provient vraisemblablement de ce qu'ils ont adopté une rédaction de l'article 70 qui avait été préparée par le conseil général des mines, ainsi que le dit formellement M. Pâris, mais en vue d'en faire une application différente. Pour éviter ces interminables et inextricables difficultés que la délimitation de la minière, d'une part, et l'évaluation de l'indemnité, de l'autre, ne peuvent manquer de soulever, le conseil général des mines avait pensé à régler l'indemnité à forfait moyennant une redevance tréfoncière proportionnelle, à fixer par l'administration comme toute redevance tréfoncière, qui aurait été payée par le concessionnaire aux exploi-

1. Le commentaire de l'article 70 donné par M. Étienne Dupont (*Cours de législation des mines*, p. 445 et suiv.) l'a conduit à des conclusions sensiblement identiques aux nôtres : ce qui en ressort également, ce sont les lacunes et les vices de la rédaction du nouvel article 70.

tants de minières dépossédés. C'était une solution dont on pouvait contester le principe, mais qui avait l'avantage d'être très pratique. La solution a été écartée pour en revenir à une autre, plus juridique peut-être ; mais on a conservé partiellement l'ancien texte qui ne s'adapte plus du tout à la nouvelle solution d'une indemnité calculée par les tribunaux sur des éléments de fait à déterminer dans chaque cas à la suite de mesurages et d'évaluations.

683. — Dans les deux cas de l'article 70, l'indemnité doit être allouée par les tribunaux ordinaires. C'est dit explicitement pour l'indemnité d'annexion du § 2; cela résulte des principes généraux pour l'indemnité du § 1er. La circulaire ministérielle du 6 août 1880 l'a rappelé du reste.

Mais, dans un cas comme dans l'autre, les tribunaux ne peuvent statuer sans que la délimitation de la minière ait eu lieu, par mesure préjudicielle, suivant la voie que nous avons précédemment indiquée. C'est au cours de cette procédure que, à titre d'interprétation de la concession s'il en est besoin, la délimitation administrative pourra être soumise à l'appréciation du conseil d'État au contentieux.

684. — En somme, la loi de 1880 n'a apporté dans notre législation qu'un principe nouveau, la possibilité, à tout moment, pour le concessionnaire de la mine, d'acquérir et d'annexer à sa mine la minière superposée, moyennant le payement d'une indemnité de dépossession. En fait, ce progrès, sans en contester la réalité, est moins important qu'il n'en a l'air au premier abord, par le motif que, sous l'empire de l'ancienne législation, le concessionnaire pouvait généralement arriver au même résultat par une voie détournée. Mais, d'autre part, le législateur de 1880 n'a pas su ou n'a pas voulu dégager cette question de toutes les difficultés de compétence et de procédure dont elle reste surchargée. Il est triste de constater qu'une étude de six ans n'a pu aboutir qu'au texte que nous venons de commenter, texte qui laisse tout dans une situation assez peu tolérable, peu différente de la situation antérieure, qui avait déjà soulevé de si légitimes réclamations. Il y a plus : on peut soutenir et nous pensons,

pour notre part, que, loin de constituer un progrès, la loi de 1880 a fait reculer la question. La jurisprudence avait une tendance manifeste à faire prévaloir l'article 69 sur l'incompréhensible article 70, c'est-à-dire à ne reconnaître au propriétaire du sol le droit de disposer des minerais superficiels qu'autant que l'administration estimait qu'il pouvait le faire sans nuire à l'exploitation souterraine ; l'exploitation du propriétaire du sol administrativement arrêtée, son droit était considéré comme épuisé, sans qu'il y eût lieu par suite de procéder à une détermination administrative de la limite de l'exploitabilité à ciel ouvert et à une allocation éventuelle d'indemnité par les tribunaux. C'est vraisemblablement à ce système, qui avait le mérite d'être simple et pratique, et qui faisait une part équitable à tous les intérêts en jeu, que la jurisprudence se serait vraisemblablement fixée : pour hâter son œuvre toujours lente et la consolider, il suffisait de faire passer cette solution dans un texte, analogue notamment à l'article 44 du projet présenté au Sénat en 1877. Au lieu de cela, on sait ce que la loi de 1880 nous a donné : la limite de la minière reculée dans tous les cas à la limite, pratiquement insaisissable et indéfinissable, de l'exploitabilité à ciel ouvert ; l'attribution d'une indemnité de dépossession par la voie judiciaire sur des bases qu'on n'a pas pu définir ; des conflits de compétence inévitables et des procédures interminables avant que les droits de chacun soient fixés ; de lourdes indemnités à supporter par les concessionnaires ; telle sera la suite de la loi de 1880, qui risque de faire au concessionnaire une situation pire que celle à laquelle il pouvait prétendre antérieurement.

685. — Parmi les divers pays qui, dotés de notre loi de 1810, se sont trouvés en présence des mêmes difficultés, la France est aujourd'hui celle qui a adopté le régime le moins satisfaisant à tous égards, ou tout au moins le plus complexe et le plus hérissé de difficultés de toutes espèces : c'est ce que nous montrera un rapide coup d'œil sur l'état de la législation en Belgique, dans le grand-duché de Luxembourg et en Alsace-Lorraine.

686. — En Belgique, la loi du 2 mai 1837 a implicite-

ment stipulé, dans son article 1er, qu'il ne serait momentanément plus accordé de concessions de mines de fer. Il paraissait entendu que ce ne devait être là qu'une réserve provisoire : ce provisoire dure encore après un demi-siècle. Il en est résulté qu'en fait, à part quelques concessions de mines de fer instituées avant 1830, tous les gisements de minerais de fer sont restés abandonnés aux propriétaires du sol, qui les exploitent parfois par des travaux souterrains d'étendue et d'importance comparables à des travaux de mine. Ce n'est, il est vrai, qu'un régime de tolérance ; l'administration a parfois sévi contre certaines de ces exploitations dont le caractère technique de mines était très prononcé. Finalement la coutume paraît l'avoir emporté contre le droit au profit des propriétaires du sol, à ce point qu'on pourrait presque dire que le minerai de fer a passé en Belgique de la classe des mines dans celle des carrières. Il n'y a là rien qui doive étonner : il est constant que la loi belge du 2 mai 1837 a eu pour but de modifier la loi originaire de 1810 dans un sens éminemment favorable aux propriétaires du sol, notamment par un retour plus prononcé au système de l'accession. A quoi il faut ajouter que l'allure irrégulière, et surtout le peu de profondeur des principaux gisements belges, expliquent le régime, plus simple en fait que régulier en droit, auquel on a abouti.

687. — Dans le grand-duché de Luxembourg, les lois des 15 mars 1870 et 12 juin 1874 ont modifié le régime de la loi de 1810 relativement aux minerais de fer.

La loi du 15 mars 1870 n'est applicable qu'à un gisement spécial, la célèbre et puissante couche de minerai oolithique de la vallée de l'Alzette, dans le canton d'Esch. D'après cette loi, les minerais de ce gisement sont considérés comme concessibles : 1° sur la rive droite de l'Alzette lorsque le terrain de recouvrement de la couche siliceuse (qui forme la partie supérieure du gisement) a une hauteur verticale de plus de 6 mètres; 2° sur la rive gauche, lorsque le terrain de recouvrement de la couche supérieure, susceptible d'être exploitée par galeries, dépasse une hauteur de 24 mètres. Ces limites, qui paraissent bizarres au premier abord, ont été fixées en s'inspirant de la règle des 100 pieds de la loi française du

28 juillet 1791, qui avait été appliquée dans le grand-duché de Luxembourg comme en France avant la loi de 1810. Avec les hauteurs de recouvrement choisies et la constitution normale du gisement sur chacune des rives de l'Alzette, on arrivait à limiter les exploitations du propriétaire du sol à une profondeur moyenne de 34 mètres sur la rive droite et de 35 sur la rive gauche.

La loi du 12 juin 1874, qui est applicable à tous les autres gisements de minerais de fer du pays, s'est inspirée d'un principe différent. D'après cette loi, les gisements de minerais de fer d'alluvion sont laissés en totalité à la disposition des propriétaires du sol, étant considérés comme inconcessibles, tandis que les gisements en filons ou couches sont concessibles dans leur totalité, sans aucune réserve pour lesdits propriétaires.

Ce qui caractérise cette législation, c'est la possibilité, tant pour le propriétaire du sol que pour le concessionnaire, d'exploiter respectivement à leur guise, à ciel ouvert ou souterrainement, les minerais reputés inconcessibles ou concessibles d'après les règles précitées. On peut certainement reprocher à cette législation d'être peu méthodique ; on ne saurait méconnaître que ses dispositions sont simples, pratiques et de nature à éviter les difficultés dans lesquelles nous nous sommes débattus et continuons à nous débattre en France.

688. — Lorsque la loi du 16 décembre 1873 introduisit en Alsace-Lorraine la législation prussienne de 1865, il n'était pas possible de ne pas tenir compte de la situation spéciale faite dans ce pays, par la législation française, à l'exploitation des minerais de fer. Aussi est-ce là un des rares points sur lesquels la loi d'Alsace-Lorraine de 1873 diffère de la loi prussienne de 1865 qui lui a servi de type.

En Prusse, d'après le § 1er de la loi de 1865, les gisements de minerais de fer sont tous concessibles en leur entier, à l'exception des minerais des marais, dont les gisements restent, en entier également, à la disposition du propriétaire du sol.

En Alsace-Lorraine, le § 2 de la loi de 1873 a admis l'exploitation à ciel ouvert des minerais de fer par le propriétaire du sol, sans distinguer entre les minerais d'alluvion et ceux

en filons ou couches, mais pour tous sous la réserve expresse que cette exploitation à ciel ouvert ne rende pas impossible l'exploitation souterraine. Le § 189 ajoute que l'administration supérieure des mines décide, dans tous les cas, et sans recours, si cette exploitation à ciel ouvert peut être entreprise, ou si, déjà entreprise, elle doit cesser; en aucun cas, il n'est alloué d'indemnité au propriétaire superficiaire, par la raison qu'il est considéré comme étant sans droit dès qu'il lui est interdit d'exercer son droit.

Le système admis en Alsace-Lorraine est donc identique à celui que proposait l'article 44 du projet de loi soumis au Sénat en 1877 : c'est celui que, mieux inspiré, aurait dû adopter le législateur de 1880, comme étant le système le plus rationnel qui sauvegardait suffisamment les traditions créées au profit des propriétaires du sol.

SECTION II

DES MINES DE FER

689. — Nous entendons ici par mine de fer soit le gisement de minerais de fer concessibles, considéré en lui-même, soit l'exploitation qui peut être faite sur ce gisement. Toutes les règles juridiques relatives aux mines des autres substances concessibles sont applicables, sans aucune modification, aux mines de fer, en ce qui concerne les recherches avant la concession, l'institution des concessions, le caractère juridique de la concession, les relations avec les propriétaires de la surface, les relations entre exploitants voisins, les redevances, la surveillance administrative, etc. En d'autres termes, il n'y a pas à distinguer, au point de vue de l'application de la législation minérale, entre le minerai de fer réputé concessible et toute autre substance concessible.

Il y aura lieu seulement, le cas échéant, de tenir compte de l'élément nouveau et spécial qui peut s'introduire; je veux

dire de la minière, ou de l'existence de minerais inconcessibles qui peuvent se trouver au-dessus de la mine, c'est-à-dire au-dessus des minerais concessibles.

690. — S'agit-il d'entreprendre des recherches antérieurement à une concession, on ne conçoit guère qu'il puisse être fait des travaux, à ce titre, par le propriétaire superficiaire qui arguera toujours qu'il poursuit une minière souterraine sur des minerais inconcessibles. Au cas cependant où l'administration apprécierait au contraire que les travaux portent sur un gîte concessible, qu'ils ne peuvent plus être taxés de travaux de recherche, mais ont dégénéré en véritables travaux d'exploitation, il lui appartiendrait d'arrêter les travaux du propriétaire jusqu'à ce qu'il eût demandé et obtenu, s'il y a lieu, une concession.

Ce droit de l'autorité administrative n'est qu'une conséquence et une application de la compétence, que nous lui avons reconnue (n° 73), de statuer sur la classification légale des substances minérales. Elle exercerait ce droit, dans l'espèce, par les voies que nous avons indiquées (n° 79) et avec le même cortège, le cas échéant, de difficultés et de contestations.

L'administration pourrait, de même, accorder un permis de recherche nonobstant le refus du propriétaire du sol, pour la reconnaissance de minerais, situés dans la profondeur, qu'elle présumerait devoir être concessibles s'ils existent.

En somme, il faut traiter les minerais de fer concessibles et inconcessibles, alors même qu'ils appartiennent à un même gisement, comme s'il s'agissait de trancher un cas de classification légale de substances minérales; il y a lieu d'appliquer les règles que nous avons indiquées à ce sujet au chapitre II.

691. — Une fois la concession instituée, une nouvelle série de relations pour le concessionnaire peut s'ajouter à celles qui incombent nécessairement à tout concessionnaire de mines : ce sont les relations avec l'exploitant de la minière superposée à la mine. Nous avons déjà traité, dans la section précédente, les principales questions qui se rattachent à cette espèce,

nous aurons à y revenir en traitant plus spécialement des minières et il nous suffira d'en dire quelques mots ici.

692. — Suivant la doctrine de la décision du tribunal des conflits du 28 février 1880, il faut concevoir la mine et la minière séparées l'une de l'autre par une limite appelée à jouer le même rôle que la limite qui sépare deux concessions limitrophes.

Le concessionnaire franchit-il cette limite, deux actions peuvent s'exercer contre lui. L'administration peut ordonner et assurer par voie administrative l'arrêt de ses travaux qui doivent être assimilés à des travaux ouverts au delà de la limite d'une concession et partant ouverts contrairement aux lois et règlements.

L'exploitant de la minière peut aussi réclamer l'interdiction de ses travaux par la voie des tribunaux comme constituant une voie de fait contre sa propriété ; il peut, en outre, demander et obtenir une indemnité pour le minerai qui serait reconnu lui avoir été enlevé, tout comme dans le cas d'empiètements d'un concessionnaire sur la concession voisine.

Sans doute, toutes ces questions se compliquent singulièrement par cette circonstance que la limite en question n'a pas une existence matérielle préalablement connue, comme la limite qui sépare deux concessions limitrophes ; elle ne peut être déterminée que par des opérations longues et une procédure assez compliquée. Le fond du droit n'en reste pas moins le même. Aussi bien, on pourrait citer de nombreux cas où, surtout pour des concessions d'une origine ancienne, la détermination exacte de la ligne divisoire entre deux concessions limitrophes a entraîné des opérations aussi longues et des procédures aussi laborieuses.

693. — Hors la particularité que nous venons de rappeler, les rapports du concessionnaire d'une mine de fer avec les propriétaires de la surface sont soumis en principe aux mêmes règles que pour tous autres concessionnaires de mines ; quelques particularités peuvent cependant se présenter.

694. — Ainsi, le concessionnaire d'une mine de fer pourra

occuper, à l'intérieur du périmètre de sa concession, par application de l'article 43 de la loi de 1810, et en se conformant à ses prescriptions, les terrains que l'administration aura jugés nécessaires à l'exploitation de la mine, sans qu'il y ait lieu de se préoccuper si ces terrains contiennent des minerais de fer exploitables à ciel ouvert (A. C., 21 juillet 1882, *Harvin* c. *Cie de Mokta*). Si le propriétaire superficiaire réclame au bout d'une année l'acquisition de son terrain, le concessionnaire sera tenu de l'indemniser pour le minerai exploitable à ciel ouvert, de la disposition duquel le propriétaire va être dépossédé par cette occupation définitive. L'indemnité sera calculée au double de la valeur seulement pour la surface du sol supposé nu; l'indemnité de dépossession de la minière sera estimée à la simple valeur d'après les règles du droit commun en matière de dommages, c'est-à-dire qu'elle devra être équivalente au gain que l'exploitation de sa minière aurait permis au propriétaire de réaliser : cette dépossession ne constitue, en effet, qu'un dommage résultant de l'occupation du sol et doit être soumise aux règles applicables à ces dommages (n° 365). La délimitation de la minière devra toujours être faite par l'administration, par voie préjudicielle, pour permettre ensuite la fixation de l'indemnité par les tribunaux.

SECTION III

DES MINIÈRES DE FER

695. — Nous appelons minière de fer soit le gisement, soit l'exploitation, de minerais de fer inconcessibles. Ainsi entendue, la minière est juridiquement une dépendance de la propriété du sol absolument assimilable, en principe, à la carrière. Toutes les règles de pur droit civil applicables aux carrières le seront donc aux minières, et nous pouvons nous borner à renvoyer à cet égard à ce que nous dirons au sujet

des carrières dont l'importance relative justifie ce renvoi. Nous nous bornerons à examiner les règles de police et de compétence édictées spécialement pour les minières, et dans lesquelles se trouvent les quelques différences qui les séparent légalement des carrières.

696. — La réglementation spéciale aux minières fait l'objet, dans la loi du 21 avril 1810 modifiée par la loi du 9 mai 1866, des articles 57 et 58 qui sont ainsi conçus :

Art. 57. — Si l'exploitation des minières doit avoir lieu à ciel ouvert, le propriétaire est tenu, avant de commencer à exploiter, d'en faire la déclaration au préfet. Le préfet donne acte de cette déclaration, et l'exploitation a lieu sans autre formalité.

Cette disposition s'applique aux minerais de fer en couches ou en filons, dans le cas où, conformément à l'article 69, ils ne sont pas concessibles.

Si l'exploitation doit être souterraine, elle ne peut avoir lieu qu'avec une permission du préfet. La permission détermine les conditions spéciales auxquelles l'exploitant est tenu, en ce cas, de se conformer.

Art. 58. — Dans les deux cas prévus par l'article précédent, l'exploitant doit observer les règlements généraux ou locaux concernant la sureté et la salubrité publiques, auxquels est assujettie l'exploitation des minières.

Les articles 93 à 96 de la présente loi sont applicables aux contraventions, commises par les exploitants de minières, aux dispositions de l'article 57, et aux règlements généraux et locaux, dont il est parlé dans le présent article.

La loi distingue donc formellement les minières à ciel ouvert et les minières souterraines ; nous n'avons pas besoin de revenir sur les cas dans lesquels peuvent exister légalement des minières souterraines.

697. — L'exploitation des minières à ciel ouvert a lieu après une simple déclaration au préfet.

Suivant l'article 57, cette déclaration doit être faite par le propriétaire. Faut-il entendre par là le propriétaire du sol, ou la déclaration peut-elle être faite valablement par l'exploitant de la minière qui, à un titre quelconque, est aux droits dudit propriétaire ?

Sous l'empire de la législation antérieure à 1866, un arrêté du ministre des travaux publics du 12 juin 1837 [1], commenté par une circulaire du 30 septembre suivant, avait stipulé que les déclarations qui seraient présentées par des tiers, pour l'exploitation de minerais de fer d'alluvion, comme cessionnaires du propriétaire dans le terrain duquel existaient ces minerais, ne pourraient être admises qu'à la condition d'être accompagnées de pièces authentiques attestant qu'ils avaient reçu de ce propriétaire le mandat de faire, en son nom, la déclaration exigée par la loi. Nous pensons que cette réglementation étroite est tombée d'elle-même avec la législation spéciale qui en justifiait la convenance. Ainsi que l'arrêté et la circulaire de 1837 l'avaient fait observer, cette disposition avait paru nécessaire pour l'exercice régulier, par les maîtres de forges du voisinage, de la servitude d'approvisionnement à laquelle ils pouvaient prétendre sur la minière ; or cette servitude a disparu avec la loi de 1866. La déclaration n'a qu'un seul but : permettre à l'administration d'exercer la surveillance qui lui compète sur les minières ; peu importe dès lors la personne de qui elle émane. Nous voyons d'autant moins de raison d'en décider autrement qu'il paraît admis pour les carrières que la déclaration peut être valablement faite par l'exploitant (n° 749). Tout s'accorde aujourd'hui pour l'assimilation des régimes de ces deux classes d'exploitations. Aussi bien, le récépissé de l'administration n'engage ni ne compromet aucun droit ; acte est donné, suivant la formule consacrée, « pour valoir ce que de droit » [2].

698. — L'exploitation à ciel ouvert peut-elle commencer dès que la déclaration a été faite au préfet, ou faut-il attendre que celui-ci en ait donné acte ? Le préfet évidemment est tenu de donner acte ; son refus constituerait un véritable excès de pouvoir. Mais le propriétaire ou l'exploitant pourrait

1. Par les motifs indiqués en traitant des mines, motifs également invocables en matière de minières, on doit dénier toute valeur réglementaire dans le sens propre du terme à cet arrêté, qu'il ne faut considérer que comme ayant la valeur d'une circulaire.

2. Voir sur cette question au n° 750 les observations sur la responsabilité en cas de non-déclaration.

perdre un temps relativement considérable avant de vaincre une inertie qui pourrait être parfois calculée. Nous pensons qu'il suffit que l'exploitant puisse justifier, le cas échéant, qu'il a fait sa déclaration pour qu'il puisse commencer son exploitation « sans autre formalité ». Comme précédemment, nous dirons que nous ne voyons pas de motifs de traiter les minières autrement que les carrières, et nous ne voyons pas que, pour celles-ci, l'exploitant soit tenu d'attendre que l'administration lui ait donné acte de sa déclaration [1].

Dira-t-on que la différence de traitement est nécessitée et par suite justifiée par la situation spéciale où peut se trouver une minière à ciel ouvert qui va être entamée sur une mine concessible ou concédée? L'argument ne nous paraît pas avoir de portée sérieuse. Même dans ce cas, le préfet, en présence des termes formels de l'article 57, ne pourra se dispenser de donner acte de la déclaration. Si l'administration estimait que l'exploitation de la minière doit être interdite, l'article 70 a fixé les formalités à suivre pour arriver à ce résultat : elle ne pourrait avoir la prétention de l'atteindre par la voie irrégulière du refus, ou tout au moins du retard dans le donné acte. C'est pourquoi il est plus rationnel d'admettre la solution qui vient d'être indiquée.

699. — Il n'est pas douteux, au contraire, que la permission nécessaire pour entreprendre une exploitation souterraine doive être obtenue préalablement à l'ouverture des travaux. Le texte du 3e alinéa de l'article 57 ne laisse aucune hésitation à cet égard, et le motif d'une pareille disposition s'explique de lui-même. Le droit pour le propriétaire d'exploiter à ciel ouvert tous les minerais de fer affleurant dans sa propriété lui est reconnu en principe ; ce n'est qu'exceptionnellement qu'il peut lui être interdit, par application

1. Le changement même de la rédaction du texte originaire de la loi de 1810 corrobore cette manière de voir. L'ancien article 59 portait : « le préfet donnera acte de cette déclaration, ce qui vaudra permission pour le propriétaire, et l'exploitation aura lieu par lui sans autre formalité. » Puisque le donné acte était assimilé à une permission, on pouvait comprendre que l'intéressé dût l'attendre. Mais il ne peut plus être question de permission aujourd'hui pour les minières à ciel ouvert.

de l'article 70, d'user de ce droit. On peut dire, au contraire, qu'en principe les minières ne peuvent être exploitées souterrainement; des exploitations souterraines ne peuvent avoir lieu que dans des cas exceptionnels, et il incombe spécialement à l'administration, en vertu de ses pouvoirs de surveillance sur toutes les exploitations minérales, de s'assurer de l'existence des conditions requises pour que l'exploitation souterraine puisse avoir lieu.

Ainsi, nous estimons que le préfet serait fondé à refuser la permission, s'il estimait que l'exploitation souterraine dût porter sur des minerais concessibles, sauf dans ce cas à l'intéressé à faire réformer cette décision soit par le ministre, soit par la voie du recours au conseil d'État pour excès de pouvoirs. Dira-t-on que ce serait transformer une permission de police, étrangère au fond du droit, que paraît seule viser l'article 57, en une autorisation administrative d'où dépendrait le fond du droit? Faudrait-il que le préfet accordât la permission, en ne se préoccupant que des objets de police confiés à sa vigilance, et sous la réserve expresse ou implicite que la permission ne s'appliquerait pas aux minerais concessibles, et que, la permission accordée, l'exploitation fût immédiatement arrêtée par une autre décision motivée sur la concessibilité du gîte? Nous ne pouvons admettre une telle confusion de fait pour donner une satisfaction purement théorique à un principe de droit administratif.

Sauf ce cas éventuel d'impossibilité de l'exploitation souterraine à raison de la concessibilité du gisement, cas sur lequel nous aurons du reste à revenir, le préfet, s'il s'agit de minerais dont l'inconcessibilité est considérée comme incontestable, ne pourra refuser la permission, sans commettre d'excès de pouvoirs, que pour des motifs relatifs à la sûreté et à la salubrité publiques.

Les conditions spéciales auxquelles la permission peut astreindre l'exploitant ne peuvent être également que des conditions concernant la sûreté et la salubrité publiques, analogues aux dispositions de ces règlements généraux ou locaux dont parle l'article 58, ou complémentaires de ces dispositions lorsque de pareils règlements existent.

700. — La loi du 9 mai 1866 n'a pas eu le soin, en modifiant le régime des minières, de préciser l'objet et la portée de la surveillance administrative, du pouvoir de police de l'administration, comme la loi de 1880 l'a fait pour les carrières souterraines. Nous verrons que d'après l'article 82 de la loi de 1810, modifiée par la loi de 1880, le régime de police des carrières souterraines peut être identifié à celui des mines : le titre V de la loi de 1810 doit s'appliquer aux unes et aux autres dans les mêmes conditions et par les mêmes moyens, sous réserve bien entendu des dispositions de l'article 49 sur le chômage, qui sont sans objet pour des substances laissées à la libre disposition du propriétaire du sol. Bien que, pour les minières, il n'y ait pas un texte aussi précis que pour les carrières souterraines, l'ensemble des dispositions qui les concernent, notamment leur mention explicite dans le décret du 3 janvier 1813, doivent faire admettre une similitude de régime. On peut dire que les dispositions des articles 57 et 58 de la loi de 1810 reviennent à rendre applicables aux minières le titre V de la loi de 1810 sur la police des mines moins l'article 49. Il y a d'ailleurs entre les minières et les carrières cette différence que les carrières souterraines sont soumises au régime du titre V de la loi de 1810, tandis que pour les minières il n'y a pas de distinction à faire, à ce point de vue, entre les exploitations à ciel ouvert et les exploitations souterraines.

701. — Les règlements, dont parle l'article 58, sont généraux ou locaux, suivant qu'ils doivent s'appliquer à toute la France ou seulement à un groupe de minières d'une localité donnée.

702. — En réalité, il n'existe pas de règlement général concernant spécialement l'exploitation des minières en France. Mais le décret du 3 janvier 1813 sur la police des mines est applicable à toutes les minières, quel que soit leur mode d'exploitation. En ce qui concerne le titre III, articles 11 à 22, relatif à la procédure d'accidents, il ne peut y avoir de doute à raison de l'intitulé même du titre « Mesures à prendre en cas d'accidents arrivés dans les mines, *minières*, usines et

ateliers » ; de même les minières sont invariablement mentionnées à côté des mines dans la section II du titre IV, articles 25 à 30, section intitulée « Des ouvriers », ce qui paraît entraîner l'applicabilité aux minières du titre IV tout entier, bien que les minières ne soient pas explicitement dénommées dans la section Ire, articles 23 et 24. Quant au titre II, articles 3 à 10, la mention des minières à côté des mines dans l'article 10 qui termine le titre en le visant dans son entier, suffisait pour entraîner aux minières l'application du titre ; au reste, l'article 12 du titre III, relatif aux avis d'accidents à donner à l'administration, applicable de plein droit aux minières comme se trouvant dans ledit titre, entraîne implicitement l'application des « dispositions tendant à prévenir les accidents », dispositions qui constituent le titre II.

703. — Doit-on également admettre l'applicabilité aux minières de l'ordonnance du 26 mars 1843 et du décret du 25 septembre 1882, qui se sont substitués, en l'élargissant, au titre II du décret de 1813 ? Pour les carrières souterraines, l'affirmative ne saurait faire doute en présence de l'article 82 de la loi de 1810, qui rend applicable à ces exploitations l'article 50, en vertu et pour l'application duquel ont été faits les deux règlements de 1843 et de 1882. Nous avons dit ci-dessus les motifs généraux qui nous faisaient admettre qu'un régime de police identique devait être appliqué à toutes les minières et aux carrières souterraines.

704. — Les règlements locaux rendus en matière de minières sont au nombre de huit. Sauf le dernier, en date du 17 mars 1855, applicable seulement aux minières d'Aumetz et d'Audun-le-Tiche, dans l'ex-département de la Moselle, les sept autres s'appliquent respectivement à toutes les minières d'un même département, savoir :

Cher, en date du 22 avril 1844;
Mayenne, en date du 12 septembre 1845 ;
Sarthe, en date du 26 juillet 1847 ;
Ardennes, en date du 30 novembre 1848;
Pas-de-Calais, en date du 11 mai 1849 ;
Côte-d'Or, en date du 26 mai 1849 ;
Nièvre, en date de 23 janvier 1850.

Nous ne nous arrêterons pas à l'examen détaillé du fond de ces règlements. Plusieurs de leurs dispositions sont implicitement abrogées par les modifications apportées à la loi de 1810 par celle de 1866. Celles qui sont encore en vigueur ne diffèrent pas sensiblement des dispositions analogues que contiennent les règlements départementaux sur l'exploitation des carrières, dont nous nous occuperons au chapitre XVII, section Ire. Elles indiquent notamment la forme des déclarations, les plans qui doivent les accompagner, les règles techniques à suivre dans les exploitations soit à ciel ouvert, soit souterraines, et enfin, ce qui a le plus d'importance, les distances dont les exploitations doivent rester éloignées soit des propriétés des tiers, soit des voies publiques.

Il est, au contraire, une particularité de forme, concernant tous ces règlements, que nous devons relever. Ils ont tous été rendus par arrêtés émanés du ministre des travaux publics. Nous ne connaissons aucun texte qui donne explicitement en cette matière le pouvoir réglementaire au ministre : d'où il résulte, en vertu des principes généraux du droit administratif (n° 537), qu'il ne l'a pas. Sans doute on pourrait peut-être soutenir que le préfet a le pouvoir d'émettre des règlements de cette nature pour son département comme en matière de police de mines (n° 538), et que le fait par lui de faire publier dans le département l'arrêté ministériel assimile ce texte à un règlement préfectoral départemememental ; si l'on reconnaît le principe de la compétence réglementaire du préfet, l'autorité de l'arrêté ministériel publié par un fonctionnaire ne peut être sérieusement contestée, à une époque surtout où les décisions du préfet en matière de police des mines, et partant des minières, devaient être approuvées par le ministre (art. 4 du décret de 1813). Nous ne dissimulerons pas que de pareils raisonnements nous paraissent plus spécieux que solides; nous pensons que la véritable solution consiste à faire de ces règlements départementaux l'objet de décrets rendus en conseil d'État, ainsi que l'article 81 modifié par la loi de 1880 l'exige aujourd'hui explicitement pour les règlements locaux des carrières. (V. sur ce même sujet n° 742.)

Bien que tous ces règlements locaux de minières nous paraissent d'une légalité suspecte, nous devons recon-

naître que jusqu'ici la Cour de cassation ne leur a pas refusé, comme elle aurait pu le faire, la sanction des pénalités du titre X de la loi de 1810. Il est vrai que dans les deux affaires [1] où elle a admis implicitement leur légalité, cette légalité n'avait pas été contestée devant elle.

705. — Pour toutes les autres questions concernant l'exploitation des minières, telles que celles des dommages aux propriétés ou aux exploitations voisines, ou plus généralement des rapports entre les exploitants de minières et les propriétaires des terrains ou les exploitants voisins, comme pour les questions de patentes ou d'impôts, etc., nous renvoyons aux carrières : les principes sont les mêmes et les règles identiques.

706. — Il nous faut retenir, pour y revenir encore une fois, cette question spéciale aux minières, qui résulte de la classification des minerais de fer, suivant les circonstances, en minerais concessibles et minerais inconcessibles. De même que nous l'avons examinée au n° 692 au regard du concessionnaire de la mine de fer, nous devons la mentionner au regard de l'exploitant de la minière.

Si la distinction entre les deux classes de minerais de fer reposait sur quelques apparences matérielles indéniables, les différentes questions auxquelles elle peut donner lieu, au regard de l'exploitant de la minière comme à celui du concessionnaire de la mine, seraient d'une solution relativement aisée. En ce qui concerne notamment les entreprises possibles

1. Les deux arrêts de la chambre criminelle du 13 août 1857 (*Mony*, Dall., 63, 5, 249) et du 24 novembre 1859 (*Lionnet*, Dall., 60, 1, 51) ont été rendus à l'occasion du règlement pour le département du Cher du 22 avril 1844. La première de ces affaires mérite d'être rappelée. La Cour de cassation y avait admis que le règlement ministériel en question était applicable et obligatoire, sans notification individuelle à chaque exploitant, par le seul fait de son insertion dans le Recueil des actes administratifs du département. Mais ultérieurement la cour est revenue avec beaucoup de raison de cette jurisprudence ; elle a décidé (12 avril 1861, Dall., 61, 5, 411) qu'une pareille insertion ne suffirait pas, qu'à défaut de notification individuelle, et en l'absence de règles spéciales à la matière, il fallait admettre la nécessité d'une publication effective par commune, par analogie avec les règles indiquées dans un avis du conseil d'État du 23 prairial an XIII.

de l'exploitant de la minière, il n'y aurait qu'à appliquer les règles relatives aux travaux illicites d'un tiers contre toute substance inconcessible de sa nature. De ce que la distinction entre les deux classes de minerais, au lieu de découler de caractères matériels tangibles, résulte d'une opération généralement délicate, qui peut soulever non seulement des divergences d'appréciation de fait, mais encore des contestations de droit, les principes ne sont point changés, tant en ce qui concerne les droits de l'administration que les revendications réciproques et respectives des parties intéressées. Aussi bien, des difficultés plus ou moins analogues ne peuvent-elles pas se produire au sujet de substances dont la classification légale est douteuse et contestée, ainsi que nous l'avons exposé au chapitre II. Par malheur, tandis que de pareilles difficultés sont rares pour toutes autres substances, elles sont pour ainsi dire inévitables, en l'état actuel de la législation, pour tout gisement de minerai de fer que l'administration ne laisse pas exploiter en entier comme minière. Loin de devoir être atténuées par la loi de 1880, ces difficultés nous paraissent devoir être augmentées par suite de l'octroi fait, en principe, au propriétaire du sol de la minière jusqu'à la limite de l'exploitabilité à ciel ouvert.

707. — Reste, il est vrai, la faculté explicitement donnée à l'administration par le premier paragraphe de l'article 70 d'arrêter la minière avant qu'elle ait atteint sa limite légale, dans le cas où la continuation de son exploitation pourrait rendre impossible l'exploitation souterraine ; la jurisprudence, en s'appuyant sur les principes généraux du droit minier, avait, antérieurement à la loi de 1880, reconnu déjà ce droit à l'administration. Cette loi n'a fait en somme que confirmer la jurisprudence en donnant, en outre, explicitement compétence au ministre des travaux publics pour prononcer l'interdiction : il est permis de penser que l'attribution est peut-être anomale en ce sens que le préfet paraissait indiqué pour statuer, en première instance du moins, ainsi que cela se pratique généralement pour toutes les affaires de police de mines. En effet, il ne s'agit ici que de prendre vis-à-vis de la minière une mesure analogue à celles remises à l'autorité

des préfets par l'article 50 de la loi de 1810, article que nous avons dit applicable aux minières. En outre, il est curieux de constater que la loi n'a pas pris la peine de stipuler que les parties intéressées, exploitant de la minière et concessionnaire, devraient être préalablement entendues.

Ce premier paragraphe de l'article 70 donne lieu à une dernière observation. Il semble impliquer nécessairement l'existence d'une mine concédée au-dessous de la minière. Mais la minière peut parfaitement être exploitée avant qu'aucune mine ait été instituée, voire même demandée en concession, sur un gîte dont la concessibilité en profondeur ne peut faire doute pour personne. L'administration peut être amenée à reconnaître que l'exploitation de la minière, bien qu'elle ne soit pas arrivée à sa limite légale, ne peut pourtant pas se continuer sans rendre impossible l'exploitation de toute mine qui pourrait être un jour instituée en profondeur. L'administration aura-t-elle le droit, en ce cas, d'arrêter *hic et nunc* l'exploitation de la minière? Avant la loi de 1880, la jurisprudence n'avait pas hésité à résoudre la question dans le sens de l'affirmative. Nous pensons que l'administration a gardé cette faculté par application de ses pouvoirs généraux en matière de police de mines. Normalement, comme nous le disions, ce devrait être au préfet à statuer par application de ces principes. En présence du texte de l'article 70, il est permis de croire que la décision doit également émaner du ministre.

Quant à une indemnité, il ne peut pas en être question tant qu'il n'y aura pas de concession instituée. Mais si une concession vient à être instituée, rien ne pourrait empêcher l'exploitant de la minière de la réclamer au concessionnaire, ce qui infligerait à celui-ci un singulier don de joyeux avènement à payer. N'est-ce pas un argument de plus pour condamner le curieux système imaginé par le législateur de 1880?

CHAPITRE XIV

EXPLOITATION DES TERRES PYRITEUSES ET ALUMINEUSES

708. — L'article 3 de la loi de 1810 porte que les minières comprennent, outre les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer et les terres alumineuses.

Les articles 71 et 72, qui forment la section III (*Des terres pyriteuses et alumineuses*) du titre VI (*Règlements sur la propriété et l'exploitation des minières*), sont consacrés à ces minières. Ces articles sont ainsi conçus :

« Art. 71. L'exploitation des terres pyriteuses et alumineuses sera assujettie aux formalités prescrites par les articles 57 et 58, soit qu'elle ait lieu par les propriétaires des fonds, soit par d'autres individus qui, à défaut par ceux-ci d'exploiter, en auraient obtenu la permission.

« Art. 72. — Si l'exploitation a lieu par des non-propriétaires, ils seront assujettis, en faveur des propriétaires, à une indemnité qui sera réglée de gré à gré ou par experts. »

709. — Nous avons cru devoir reproduire textuellement ces deux articles ; mais nous devons commencer par faire observer que le législateur de 1880, aussi négligent que celui de 1866, leur a laissé leur rédaction primitive, alors qu'elle se trouve implicitement mais formellement modifiée par le texte

et l'esprit de la loi du 9 mai 1866. L'objet de cette loi, nous l'avons assez souvent répété, a été de faire disparaître le droit d'approvisionnement des usines minéralurgiques autorisées sur les mines et les minières du voisinage, et, comme conséquence, de faire disparaître la servitude dont étaient grevées les minières en faveur desdites usines. On peut donc tenir pour certain que le régime originaire de la loi de 1810 a disparu, avec la loi de 1866, pour les minières de terres pyriteuses et alumineuses et pour les usines traitant ces matières, tout comme il a disparu pour les minières de fer et les usines à fer. D'où il suit que l'article 72 précité doit être tenu pour abrogé en entier et que l'article 71 ne doit être considéré que comme ayant la rédaction suivante :

L'exploitation des terres pyriteuses et alumineuses sera assujettie aux formalités prescrites par les articles 57 et 58.

En résumé, les minières de terres pyriteuses et alumineuses constituent des dépendances de la surface dont le propriétaire peut disposer aussi librement que si c'étaient des minières de minerais de fer; le régime légal de ces deux classes de minières est identique pour tout ce qui est réglé par les articles 57 et 58 de la loi.

Il nous suffirait donc de renvoyer purement et simplement à nos observations concernant le régime des minières de fer, sous réserve toutefois de ce que nous devons dire sur la coexistence possible d'une mine et d'une minière sur un même gisement.

710. — Et tout d'abord, cette circonstance est-elle possible? Au contraire de ce qui se présente pour les minerais de fer, les gisements de terres pyriteuses et alumineuses ne constituent-ils pas nécessairement, dans leur entier, des minières qui pourront être toujours exploitées, à leur convenance, par les propriétaires superficiaires au moyen de travaux soit à ciel ouvert, soit souterrains ? Nous pensons qu'il y a lieu pour ces substances de faire une distinction identique à celle concernant les minerais de fer. En effet, le gisement d'une terre pyriteuse propre à être convertie en sulfate de fer, ou d'une terre alumineuse, peut être assimilé à une mine comme constituant une masse de substances minérales connue

pour contenir un sulfate à base métallique ou de l'alun, suivant les expressions de l'article [1]. La question se pose donc par le texte même de la loi de 1810 identiquement comme pour les minerais de fer; d'où il suit que la solution doit être identique.

Il y aura donc pour les terres pyriteuses et alumineuses, comme pour les minerais de fer, dans les mêmes conditions techniques ou légales, des gisements qui seront exploités exclusivement comme minières soit à ciel ouvert, soit souterraines, et d'autres, au contraire, où pourront coexister une mine concédée en profondeur et une minière exploitable strictement à ciel ouvert sur l'affleurement.

Le principe d'assimilation de régime qu'implique l'article 71 entraîne comme conséquence qu'on devra appliquer aux minières de terres pyriteuses et alumineuses, coexistant ou susceptibles de coexister avec une mine concédée, les règles sur la délimitation des propriétés et sur les rapports des deux exploitants, que nous avons indiquées pour les minerais de fer.

711. — Cependant cette assimilation absolue demande à être examinée de plus près. Faut-il l'étendre à l'article 70 modifié d'après la loi de 1880 et en conclure le droit pour l'administration d'arrêter la minière et le droit du concessionnaire de s'annexer la minière, le tout moyennant le payement des indemnités stipulées audit article? Le législateur n'a pas songé à cette question; le texte de l'article 71 se borne à renvoyer explicitement aux articles 57 et 58, et implicitement à l'article 69 à raison de la mention de cet article dans le deuxième alinéa de l'article 58.

Nous pensons que, malgré cet autre oubli du législateur, il faut considérer l'article 70 dans sa rédaction actuelle comme s'appliquant aux rapports entre mine et minière superposées, pour les terres pyriteuses et alumineuses aussi bien que pour les minerais de fer. En effet, cette nouvelle rédaction dudit article n'a fait que se substituer à l'an-

1. En fait, il a été concédé des mines d'alun et de sulfate de fer, notamment par le décret du 13 février 1856 (*la Martinié et Miolles*, Tarn).

cienne; or cet article 70 se rattachait et continue à se rattacher à l'article 69 dont il n'est qu'une conséquence; d'où il suit que, l'article 69 s'appliquant aux terres pyriteuses et alumineuses, l'article 70 doit s'y appliquer également.

Nous arrivons donc, comme conséquence, à admettre l'identité de régime de ces deux classes de minières sous tous les rapports : ce qui nous dispense d'entrer ici dans tous autres détails.

712. — Il y a lieu de remarquer toutefois que, pour les terres pyriteuses, il peut surgir une difficulté spéciale résultant de ce que l'article 4 classe dans les carrières les gisements de « terres pyriteuses regardées comme engrais » : ce cas arrivant, le gisement entier, qu'il fût exploitable en totalité ou en partie par des travaux souterrains réguliers, est inconcessible, il reste à la disposition du propriétaire superficiaire avec le régime propre aux carrières. Le cas échéant, il pourra y avoir là à résoudre une question de classification légale de substances minérales, question assimilable, tant pour les règles du fond que de la compétence, à celles que nous avons traitées au chapitre II. Ici seulement, ce n'est pas à proprement parler la nature chimique ou minéralogique de la substance qui constituerait l'élément de fait servant de base à la distinction légale, ce serait plutôt le genre de la destination industrielle ou de l'emploi industriel de la substance qu'il faudrait considérer; si le point de fait est différent sous un certain rapport, le point de droit reste le même. Nous pouvons donc nous borner à renvoyer audit chapitre II.

713. — Les gîtes de pyrite de fer peuvent présenter d'autres particularités intéressantes à signaler. La pyrite de fer en masse ou en roche est principalement exploitée aujourd'hui pour la fabrication de l'acide sulfurique par le procédé des chambres de plomb; elle remplace dans cet usage le soufre qui était autrefois exclusivement employé à cette opération. La pyrite de fer exploitable et exploitée à ce titre peut et doit être considérée légalement comme un minerai de soufre. En conséquence le gîte entier constitue une mine, sans que les propriétaires superficiaires puissent faire valoir des droits sur la partie

du gisement exploitable à ciel ouvert. Aucun texte de la loi de 1810 ne stipule, en effet, de pareilles réserves pour le minerai de soufre.

Il nous paraîtrait inadmissible de soutenir que la partie du gîte exploitable à ciel ouvert doit être considérée comme une minière, par la raison qu'on pourrait imaginer un procédé qui permît de traiter la pyrite de façon à en tirer directement du sulfate de fer.

En fait, l'argument nous paraît difficilement soutenable, puisque l'industrie ne se sert pas de la pyrite en roche dans un pareil but, et qu'on peut dire qu'il n'existe pas de procédés industriels permettant d'obtenir ce résultat. En droit, d'ailleurs, il faut remarquer que l'article 3 range dans les minières non pas la pyrite de fer, mais les *terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer*. Sous cette appellation suffisamment nette, le législateur a visé des substances qui, soit par leur état physique, notamment leur inconsistance, soit par leur état chimique ou pétrologique, se distinguent parfaitement de la pyrite en roche qui peut être employée dans la fabrication de l'acide sulfurique.

Mais certains gîtes où la pyrite en profondeur se présente en roche et de façon à être utilisée pour la fabrication de l'acide sulfurique peuvent avoir leurs affleurements altérés, à des profondeurs plus ou moins considérables, de façon à ne se présenter qu'à cet état physique et pétrologique de terres pyriteuses, propres à être converties en sulfate de fer par efflorescence prolongée et lixiviation. Il ne nous paraît pas douteux que, dans ce cas, ces parties supérieures doivent être assimilées aux gîtes de terres pyriteuses proprement dites qui ont fait plus spécialement l'objet de ce chapitre. En ce cas, la partie exploitable à ciel ouvert, mais celle là seulement, constituera une minière restant à la disposition du propriétaire superficiaire.

C'est par ces considérations que s'explique et se justifie la réserve qui figure dans plusieurs actes de concessions de mines de pyrites de fer accordées dans ces dernières années, réserve qui forme notamment l'article 3 *bis* du décret de concession du 6 décembre 1854 de la mine de pyrite de fer de Saint-Julien de Valgalgues (Gard), article ainsi conçu :

« La présente concession ne comprend que les masses de pyrite de fer formant des filons, couches ou amas, à l'exclusion des terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer ou employées comme engrais, et qui, aux termes des articles 3 et 4 de la loi du 21 avril 1810, ne sont pas concessibles[1]. »

La distinction à faire, le cas échéant, sur un même gisement entre les terres pyriteuses et la pyrite considérée comme minerai de soufre est encore une de ces questions de classification légale de substances minérales analogues à celles que nous avons eu plusieurs fois occasion de citer. Ce sera toujours à l'autorité administrative qu'il appartiendra de statuer; mais elle pourra être appelée à le faire suivant des procédures variables, à raison des différentes conditions dans lesquelles la contestation peut s'élever [2]. Nous pouvons nous borner à renvoyer aux observations que nous avons présentées, tant au chapitre II sur la classification légale des substances minérales qu'au chapitre XIII sur la délimitation entre la mine et la minière coexisstant sur un même gisement.

1. Cette rédaction nous paraît insuffisante, en ce sens qu'elle paraît classer dans la minière la totalité de la partie du gîte qui serait transformée en terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, alors que nous croyons avoir établi que le propriétaire superficiaire ne peut prétendre qu'à la partie strictement exploitable à ciel ouvert. La partie de ces terres exploitables souterrainement lui est enlevée non pas parce qu'elle rentre dans le gisement ou la mine de soufre, ce qui serait inexact en fait, mais parce qu'elle forme un gîte concessible de terres pyriteuses, c'est-à-dire une mine de sulfate de fer. (V. la 2e partie de cet article 3 *bis* à la note suivante.)

2. Le deuxième alinéa de l'article 3 *bis* du décret précité du 6 décembre 1854 portant concession des mines de pyrite de fer de Saint-Julien de Valgalgues porte : « En cas de contestation entre le propriétaire du sol et le concessionnaire sur la question de savoir si un gîte doit être considéré comme renfermant des mines de pyrite ou des terres pyriteuses, il sera statué par le préfet, sur le rapport des ingénieurs et sauf le recours au ministre. » La forme de la rédaction de cette clause n'est pas heureuse ; on y peut critiquer cette expression de *mines de pyrite*. Au fond, la clause est de rédaction trop étroite, notamment en faisant abstraction du conseil d'État au contentieux auquel il appartiendrait de statuer définitivement par voie d'interprétation de l'acte de concession. Aussi bien, comme un avis du conseil d'État du 12 avril 1859 (no 184) le faisait observer dans un cas analogue, pour les minerais de fer, c'est là une de ces clauses qui ne devraient pas figurer dans les actes de concession, étant inutile ou préjugeant des questions que l'administration active n'a pas à trancher.

CHAPITRE XV

USINES MINÉRALURGIQUES

714. — On rangeait sous la qualification qui sert de titre à ce chapitre les usines soumises au régime des sections IV et V du titre VII de la loi du 21 avril 1810. Ces usines ne pouvaient ni s'établir ni être modifiées dans leur consistance première sans une autorisation administrative ; elles étaient, en outre, soumises à la surveillance de l'administration et notamment, en cas d'accidents de personnes, aux obligations résultant du décret du 3 janvier 1813 sur la police des mines, minières et usines [1]; en revanche, certaines de ces usines jouissaient d'une servitude d'approvisionnement par voie de préférence sur les minières et même sur les mines du voisinage [2].

La loi de 1810 n'avait pas fait une énumération limitative des usines soumises à ce régime. La jurisprudence avait été fixée à cet égard par une circulaire ministérielle du 19 juin

1. Les usines sont nommément désignées dans la rubrique du titre III du décret du 6 janvier 1813, titre spécial à la procédure en matière d'accidents.

2. Les usines pour le traitement des minerais de fer et celles pour le traitement des terres pyriteuses et alumineuses bénéficiaient seules de la servitude d'approvisionnement sur les mines et minières du voisinage.

1845, qui avait désigné les établissements suivants comme étant placés sous ce régime[1] :

1° hauts fourneaux à fer;

2° forges catalanes et corses;

3° usines pour le traitement des minerais de zinc, de plomb, de cuivre, d'argent, d'arsenic, d'antimoine, de cobalt, de nickel[2];

4° foyers de mazerie pour fer et acier;

5° bas fourneaux dits fineries;

6° foyers d'affinerie pour fer et acier;

7° fours à réverbère pour fers-blancs;

8° fours à puddler;

9° foyers de chaufferie;

10° usines pour raffiner, marteler ou laminer le cuivre[3];

11° patouillets[4];

12° ateliers de lavage de minerais de fer servis par l'eau ou la vapeur;

13° bocards et ateliers de broyage de toute sorte mus par l'eau ou la vapeur;

14° usines qui ont pour objet le traitement des matières pyriteuses, vitrioliques ou alumineuses.

715. — Un des objets de la loi du 9 mai 1866, suivant une remarque faite bien souvent déjà, a été d'affranchir l'industrie minéralurgique de la tutelle spéciale créée par la loi de 1810 : avec ses droits ont disparu les charges de cette industrie, et cette législation exceptionnelle s'est évanouie.

Tous les établissements qui eussent été antérieurement surveillés à raison de leur nature, s'ils se sont constitués depuis

1. Cette énumération était faite d'après l'état de la métallurgie à la date de la circulaire, état qui n'était pas sensiblement changé en 1866. Les nouveaux procédés de la sidérurgie par les cornues Bessemer et les fours Martin auraient trouvé leur place dans cette nomenclature.

2. Bien que limitative d'après la circulaire qui s'était efforcée d'énumérer tous les métaux ou substances pratiquement traités dans l'industrie, cette énumération n'était, en réalité, qu'énonciative aux termes de la loi de 1810.

3. On pourrait s'étonner que les usines d'élaboration du cuivre eussent été seules mentionnées; il n'y avait aucun motif de traiter différemment le plomb et le zinc par exemple.

4. Les patouillets étaient les lavoirs de minerai de fer mus à la main ou par des manèges à chevaux.

1866, ont donc été fondés sous le régime du droit commun, en ce sens qu'ils n'ont plus été et qu'ils ne sont plus soumis qu'aux règles de la législation industrielle générale, applicables à la classe d'établissements à laquelle ils appartiennent. Ainsi, la création de ces établissements n'est plus soumise qu'à la législation des ateliers dangereux, insalubres ou incommodes, s'ils figurent dans les ateliers classés à ce titre; ils sont assujettis à la législation relative aux appareils à vapeur en ce qui concerne les appareils de cette nature qu'ils peuvent contenir; ils sont, d'une façon générale, soumis à tous les règlements faits pour l'industrie, tels que ceux sur le travail des enfants dans les manufactures, les livrets d'ouvriers, etc..; leurs propriétaires ont enfin à se conformer, s'il y a lieu, aux règles spéciales sur les prises ou concessions d'eau, si les usines doivent marcher par la force hydraulique.

Pour tous ces objets, ces établissements relèvent respectivement des autorités qui ont ou peuvent avoir charge de chacune des matières précitées; la compétence de l'administration des mines, conséquence de la loi de 1810 et des règlements faits pour compléter cette loi, a disparu [1].

716. — La loi du 9 mai 1866 n'a pas eu seulement pour effet de placer sous l'empire du droit commun les établissements créés postérieurement; elle a eu un effet rétroactif en ce sens que le même traitement a dû être appliqué *de plano* à tous les établissements existant antérieurement soit en vertu d'un titre régulier, soit sans titre, sous réserve du régime transitoire de dix ans accordé par la loi, et qu'il n'y a plus lieu aujourd'hui de rappeler que pour mémoire [2].

Ainsi, le titre d'après lequel un établissement avait été régulièrement fondé, c'est-à-dire le décret ou l'ordonnance

1. Pour être exact, il conviendrait de dire qu'un dualisme existait avant la loi du 9 mai 1866; les usines minéralurgiques étaient soumises à deux législations qui s'ajoutaient l'une à l'autre, sans se modifier ou s'atténuer respectivement: la législation industrielle de droit commun; la législation spéciale de la loi du 21 avril 1810.

2. Cet affranchissement des établissements antérieurs de toutes les obligations spéciales découlant exclusivement de la loi de 1810 et des règlements qui la complètent, des obligations *minéralurgiques* comme on l'a dit, a été reconnu par un arrêt de la Cour de cassation du 5 juin 1874 (Crim., *Mayence*).

rendu à cet effet, doit être considéré comme abrogé, ou comme n'ayant pas existé en tout ce qui se rattache à la législation de 1810, en un mot à la partie minéralurgique de l'entreprise : sous ce rapport, l'établissement doit être assimilé, au point de vue juridique, à un établissement fondé ultérieurement sous l'empire des règles du droit commun. Il y a cependant une double distinction à faire.

L'établissement est-il, en raison de sa nature, un établissement classé comme dangereux, incommode ou insalubre, on doit le tenir comme ayant été régulièrement autorisé à ce titre, sans qu'il ait eu besoin d'une autorisation spéciale nouvelle, rendue par application du décret organique sur la matière du 15 octobre 1810. Mais on doit considérer l'autorisation donnée à ce titre comme ne l'ayant été que pour un établissement de la consistance définie dans le décret rendu par application de l'article 73 de la loi du 21 avril 1810. En cas de modifications dans l'assiette de l'établissement, de transformation dans la nature de ses opérations, d'augmentation de consistance, il pourra être nécessaire de se munir d'une nouvelle autorisation, si la législation sur les établissements dangereux, incommodes ou insalubres l'exige en pareil cas.

Par application des mêmes principes, l'usine minéralurgique régulièrement autorisée avant la loi du 9 mai 1866, qui aurait chômé au delà du délai de six mois mentionné dans le décret organique du 15 octobre 1810 (art. 13), perdrait le bénéfice de sa régularisation antérieure ; elle ne pourrait être remise en activité qu'après accomplissement des formalités, et avec l'autorisation, prescrites par ledit décret[1].

Mais il est une partie du décret d'institution ou du titre originaire des anciennes usines régulièrement autorisées qui subsiste en entier : c'est celle constituant le règlement d'eau des usines qui faisaient usage d'une prise ou d'une concession d'eau. En effet, bien que confondue dans le même

1. Cette question a été résolue dans ce sens, à l'occasion d'une forge catalane, par le conseil général des mines, le comité des arts et manufactures et la section des travaux publics du conseil d'État, dont on trouvera respectivement les avis aux *Annales des mines*, part. administ., 1878, p. 354-357, à la suite d'une note fort complète sur toutes ces questions, que nous croyons pouvoir attribuer à M. E. Lamé-Fleury.

acte, cette réglementation avait une origine toute différente, et elle aurait pu faire l'objet d'un acte distinct de celui prévu par l'article 73 de la loi du 21 avril 1810. Cette réglementation découle exclusivement de la législation sur les eaux, de la législation applicable à toutes les usines hydrauliques, quelles qu'elles soient. Elle ne rentrait pas dans la compétence de l'administration des mines, mais bien dans celle de l'administration des ponts et chaussées; les contraventions commises par l'exploitant contre cette réglementation ne tombaient pas sous le coup des pénalités, ni sous la procédure du titre X de la loi de 1810; c'était la législation sur les cours d'eau et usines hydrauliques qui était seule applicable [1]. Tout cela devait rester et est resté inaltéré par la loi du 9 mai 1866.

717. — Restent enfin les établissements minéralurgiques qui n'avaient en 1866 qu'une existence de fait, alors qu'ils auraient dû être régulièrement autorisés par décret, en vertu de l'article 73 de la loi de 1810.

Il y a pour ces établissements une distinction à faire.

Leur fondation est-elle antérieure au décret organique du 15 octobre 1810 sur les ateliers insalubres, ils peuvent bénéficier de l'article 11 dudit décret, être considérés comme ayant été légalement établis à l'origine et continuer à être maintenus en activité sous le régime que cet article a donné aux établissements placés dans ces conditions.

Si au contraire ils ont été fondés postérieurement au 15 octobre 1810 sans l'autorisation par décret qui leur était imposée par l'article 73 de la loi du 21 avril 1810, ils sont des ateliers insalubres établis sans autorisation et exposés par suite à toutes les conséquences que la législation spéciale édicte en pareils cas.

718. — La classification des établissements insalubres, dangereux ou incommodes a une corrélation avec la législa-

1. Dans un arrêt du 5 décembre 1844 (*Elophe Capitain*), la Cour de cassation (Crim.) avait parfaitement indiqué la distinction qu'il fallait faire, à ce point de vue, entre les infractions au régime *minéralurgique* et les infractions au régime *hydraulique*, suivant les expressions fort heureuses données par M. E. Lamé-Fleury (*Annales des mines*, part. administ., 1878, p. 351).

tion minérale non seulement à cause des questions soulevées, comme il vient d'être dit, par les anciennes usines minéralurgiques originairement régies par la loi de 1810, mais encore parce que diverses opérations annexes à l'exploitation proprement dite des mines, minières et carrières, telles que le lavage des houilles et des minerais, la fabrication du coke ou des agglomérés, etc., sont rangées au nombre des établissements soumis à la législation des ateliers dangereux, insalubres, ou incommodes.

Nous avons donc cru utile de donner un extrait du classement actuel, tel qu'il résulte des décrets successifs des 31 décembre 1866, 31 janvier 1872, 7 mai 1878, 21 avril 1879, 26 février 1881 et 20 juin 1883, dont l'ensemble fixe aujourd'hui cette matière ; nous avons cherché à réunir dans cet extrait toutes les opérations qui rentrent ou peuvent rentrer plus ou moins indirectement dans les objets dont s'est occupée la loi de 1810, tant dans son texte actuel que dans son ancien texte, en un mot toutes les opérations ou élaborations ordinaires de l'exploitant de mines, minières, carrières et tourbières, ou de l'usinier minéralurgique.

Extrait du classement officiel des établissements insalubres, dangereux ou incommodes.

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES	INCONVÉNIENTS	CLASSES
ACIDE CHLORHYDRIQUE (production de l') par décomposition des chlorures de magnésium, d'aluminium et autres :		
1° quand l'acide n'est pas condensé. .	Émanations nuisibles.	1re
2° quand l'acide est condensé. . . .	Emanations accidentelles.	2e
ACIDE SULFURIQUE (fabrication de l') :		
1° par combustion du soufre et des pyrites	Émanations nuisibles.	1re
2° de Nordhausen par la décomposition du sulfate de fer.	Idem.	3e
ACIER (fabrication de l').	Fumée.	3e
AFFINAGE de l'or et de l'argent par les acides	Émanations nuisibles.	1re
AGGLOMÉRÉS ou *briquettes de houille* (fabrication des) :		
1° au brai gras.	Odeur, danger d'incendie.	2e
2° au brai sec.	Odeur.	3e
BARYTE (*sulfate de*) (décoloration du) au moyen de l'acide chlorhydrique à vases ouverts.	Émanations nuisibles.	2e

DÉSIGNATION DES INDUSTRIES	INCONVÉNIENTS	CLASSES
Blanc de zinc (fabrication du) par la combustion du métal.	Fumées métalliques.	3e
Bocards à minerais ou à crasses. . . .	Bruit.	3e
Briquetteries avec fours non fumivores.	Fumée.	3e
Cailloux (fours pour la calcination des).	Fumée.	3e
Chaudronnerie et serrurerie (ateliers de) employant des marteaux à la main dans les villes et centres de population de 2,000 âmes et au-dessus :		
1° ayant de 4 à 10 étaux ou enclumes ou de 8 à 20 ouvriers.	Bruit.	3e
2° ayant plus de 10 étaux ou enclumes avec plus de 20 ouvriers.	Idem.	2e
Chaux (fours à) :		
1° permanents	Fumée, poussière.	2e
2° ne travaillant pas plus d'un mois par an.	Idem.	3e
Coke (fabrication du) :		
1° en plein air ou en fours non fumivores	Fumée et poussière.	1re
2° en fours fumivores	Poussière.	2e
Ciment (fours à) :		
1° fours ouverts	Fumée, poussière.	2e
2° ne travaillant pas plus d'un mois par an.	Idem.	3e
Huiles extraites des schistes bitumineux fabrication, distillation, travail en grand.	Odeur et danger d'incendie.	1re
Fonderie de cuivre, laiton et bronze. .	Fumées métalliques.	3e
Fonte et laminage du plomb, du zinc et du cuivre	Bruit, fumée.	3e
Forges et chaudronneries de grosses œuvres employant des marteaux mécaniques	Fumée, bruit.	2e
Fourneaux (hauts).	Fumée et poussière.	2e
Grillage des minerais sulfureux. . .	Fumée, émanations nuisibles.	1re
Lavoirs à houille.	Altération des eaux.	3e
Lavoirs à minerais en communication avec des cours d'eau.	Altération des eaux.	3e
Lignites (incinération des).	Fumée, émanations nuisibles.	1re
Phosphates de chaux (ateliers pour l'extraction et le lavage des).	Altération des eaux.	3e
Platre (fours à) :		
1° permanents	Fumée et poussière.	2e
2° ne travaillant pas plus d'un mois . .	Idem.	3e
Soufre (fusion ou distillation du). . .	Emanat. nuisibles, danger d'inc.	2e
Sulfure d'arsenic (fabrication du), à la condition que les vapeurs seront condensées	Odeur, émanations nuisibles.	2e
Sulfate de cuivre (fabrication de) au moyen du grillage des pyrites. . . .	Émanations nuisibles, fumée.	1re
Sulfate de fer, d'alumine et alun (fabrication, par le lavage des terres pyriteuses et alumineuses grillées, du). .	Fumée et altération des eaux.	3e
Superphosphate de chaux et de potasse (fabrication du).	Émanations nuisibles.	2e
Terres pyriteuses et alumineuses (grillage des)	Émanations nuisibles.	2e
Tourbe (carbonisation de la) :		
1° à vases ouverts	Odeur et fumée.	1re
2° en vases clos	Odeur.	2e
Tréfileries	Bruit et fumée.	3e

Nous comptons nous borner à cette simple mention du classement sans entrer dans l'étude des obligations de l'industriel qui se livre à une fabrication classée ; ce serait sortir du droit minier pour entrer dans l'examen d'une matière distincte, non moins vaste, la législation des établissements insalubres, dangereux ou incommodes.

719. — Nous croyons toutefois utile de revenir sur une observation que nous avons eu occasion déjà de mentionner (n° 337).

Le tableau qui précède montre que certaines opérations inhérentes à l'exploitation des mines, minières et carrières y sont classées ; pour la plupart d'entre elles, ce sont des opérations qu'à d'autres titres nous avons déclaré ne pas rentrer dans la sphère d'action de l'exploitant, agissant en cette qualité sous le bénéfice et avec les charges de la législation minérale, notamment sous la surveillance de l'administration des mines. Tel est le cas de la fabrication du coke ou des agglomérés, écartée explicitement tant en ce qui concerne les redevances (n° 454) que les occupations de terrains (n° 338) et la surveillance des ingénieurs (n° 619) ; tel serait le cas *à fortiori* pour le grillage de minerais sulfureux. Mais on remarquera, parmi les opérations classées, le lavage de la houille, le lavage et le bocardage des minerais qui sont, au contraire, des opérations que nous avons admises, à tous égards, comme inséparables de l'exploitation proprement dite de la mine.

Voudrait-on faire une distinction en disant que la réglementation des établissements insalubres n'atteint les opérations précitées que lorsqu'elles sont exercées indépendamment de l'exploitation des mines ? Cette circonstance ne pourrait se rencontrer qu'exceptionnellement, au point d'enlever, en fait, un intérêt pratique à la question ; en droit, nous ne voyons pas de motifs sérieux qui empêchent de traiter ces opérations comme on est conduit à traiter les autres, telles que la fabrication du coke par exemple. On peut parfaitement admettre, suivant une idée que la section des travaux publics du conseil d'État a fait ressortir, dans son avis précité du 16 juin 1875, un dualisme de législation se superposant, au

lieu de s'exclure réciproquement : l'exploitant de mines sera tenu de se conformer aux obligations de la loi minérale, notamment en ce qui concerne les accidents ou la police des ateliers, et à celles de la réglementation industrielle des établissements insalubres. Cette solution présenterait d'autant moins d'inconvénients que le classement des opérations en question et, par suite, l'objet pour lequel l'administration intervient n'ont aucun rapport avec l'exploitation des mines proprement dite : ainsi le lavage est classé et doit être réglementé à cause du danger d'altération des eaux. Sans doute, il paraîtrait désirable à un point de vue théorique d'éviter ces dualismes de réglementations ressortissant à des administrations distinctes et exigeant des instructions différentes. Les cas ne sont pas rares dans le domaine administratif où de pareilles circonstances se présentent sans inconvénients sérieux dans la pratique ; ainsi nous rappelions naguère qu'avant la loi du 9 mai 1866 les usines minéralurgiques étaient soumises, comme on l'a dit, à un régime minéralurgique et à un régime hydraulique, sans parler du régime industriel de droit commun qu'admettait l'avis du conseil d'État de 1875. Dans les espèces dont nous nous sommes occupé dans le présent numéro, le dualisme de réglementations semble devoir entraîner d'autant moins d'inconvénients pratiques que c'est finalement au préfet à statuer tant sur l'un que sur l'autre côté de la question [1].

1. Il y a lieu cependant de faire deux réserves. Le lavage de la houille et des minerais étant rangé dans la troisième classe des établissements insalubres, c'est au sous-préfet à statuer sur l'autorisation nécessaire à ce titre, mais comme toujours avec appel au préfet et sous ses instructions.

Quant au préfet, s'il est chef de service dans le département tant au point de vue de la réglementation des mines que de celle des établissements insalubres, il ne faut pas perdre de vue qu'il dépend, à chacun de ces titres, de deux ministres différents, le ministre des travaux publics pour la législation minérale et le ministre de l'industrie et du commerce pour celle des établissements insalubres.

CHAPITRE XVI

TOURBIÈRES

720. — L'article 3 de la loi du 21 avril 1810 a rangé les tourbes dans les minières, à côté des minerais de fer dits d'alluvion, des terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer et des terres alumineuses. C'était, avant la loi du 9 mai 1866, une erreur de rédaction qu'il eût été difficile d'expliquer. Le caractère essentiel des minières, qui les différenciait à la fois des mines et des carrières, consistait dans la servitude dont elles étaient grevées en faveur des usiniers du voisinage autorisés. Or, jamais servitude de cette nature n'exista et n'existe sur les tourbières.

Les tourbières constituent une classe de gîtes non détachés de la propriété de la surface, qui, au point de vue des droits de propriété, est identique à la classe comprenant aujourd'hui les carrières et les minières ; les tourbières ne se distinguent, en droit, des unes et des autres que par des règles spéciales de police relatives à leur exploitation. Il faut chercher les motifs de cette distinction de droit dans les circonstances de fait, ou techniques, particulières, que présente l'exploitation des tourbes : elle peut être la cause de graves dangers pour la salubrité publique, et il n'est pas étonnant

que le législateur ait voulu la soumettre, à cet égard, à une réglementation plus rigoureuse que celle des minières et des carrières, voire même, sous certains côtés et sur certains points, que celle des mines.

721. — Les principes de cette réglementation découlent des articles 83 à 86 de la loi de 1810, qui constituent, sous la rubrique *des Tourbières* la section II du titre VIII [1].

Ces articles sont ainsi conçus :

« Art. 83. — Les tourbes ne peuvent être exploitées que par le propriétaire du terrain, ou de son consentement.

« Art. 84. — Tout propriétaire actuellement exploitant, ou qui voudra commencer à exploiter des tourbes dans son terrain, ne pourra continuer ou commencer son exploitation, à peine de 100 francs d'amende [2], sans en avoir préalablement fait la déclaration à la sous-préfecture, et obtenu l'autorisation.

« Art. 85. — Un règlement d'administration publique déterminera la direction générale des travaux d'extraction dans le terrain où sont situées les tourbes, celle des rigoles de dessèchement, enfin toutes les mesures propres à faciliter l'écoulement des eaux dans les vallées, et l'atterissement des entailles tourbées [3].

« Art. 86. — Les propriétaires exploitants, soit particuliers, soit communautés d'habitants, soit établissements publics, sont tenus de s'y conformer à peine d'être contraints à cesser leurs travaux. »

722. — Comme pour les minières et les carrières, nous examinerons successivement les règles de police relatives à

1. Par une inconséquence ou une inadvertance inexplicable, le législateur de 1810, après avoir classé les tourbières dans les minières par son article 3, les a placées dans le titre VIII à côté des carrières, alors que les minières font l'objet du titre VII.

2. C'est le seul article de la loi de 1810 qui stipule une peine applicable à une contravention déterminée ; toutes les autres contraventions sont visées ensemble et sans spécification par l'article 93, et atteintes des pénalités communes de l'article 96.

3. Le renvoi par le législateur à un règlement d'administration publique de la détermination de règles d'un caractère aussi local montre bien qu'à l'origine on n'entendait pas laisser le pouvoir réglementaire au préfet ou à l'administration locale, en matière d'industries extractives, mais exclusivement à l'administration centrale et par suite au chef du pouvoir exécutif. Mais depuis, il est vrai, sont intervenus les décrets sur la décentralisation de 1852 et de 1861.

l'exploitation des tourbières, puis les règles concernant leur propriété ainsi que les droits et obligations des exploitants qui ne touchent pas directement à la police de l'exploitation.

SECTION I

RÈGLES DE POLICE SUR L'EXPLOITATION DES TOURBIÈRES

723. — En dehors des prescriptions de l'article 84 de la loi de 1810 sur les déclarations et de l'article 86 sur le droit de l'administration d'arrêter les travaux, il n'existe pas de règlement général sur l'exploitation des tourbières, mais exclusivement des règlements départementaux ou locaux faits dans la forme prescrite par l'article 85.

Toutefois, il y a lieu de mentionner ici la disposition stipulée par l'article 39 du décret du 18 novembre 1810 sur l'organisation du corps des mines, suivant laquelle les ingénieurs sont chargés de diriger et do surveiller tous les travaux concernant l'extraction des tourbes et de l'assainissement des terrains. Nous allons voir l'application qu'ont faite de ce principe les règlements locaux : il est bon d'en signaler le principe. Ce n'est plus seulement de surveillance qu'il s'agit ici, comme pour toutes les autres exploitations de substances minérales, mais de direction. Il faut s'entendre sur ce mot. Cela ne veut pas dire que l'exploitation de la tourbe se pratiquera, dans tous les détails de ses opérations, sous la direction et partant la responsabilité des ingénieurs, agissant comme les directeurs techniques habituels des exploitations minérales. Les ingénieurs n'interviennent que pour indiquer le plan d'ensemble et fixer les grands travaux communs nécessaires à tout un groupe de fouilles entreprises, pour que l'écoulement des eaux et l'assainissement soient assurés. Cela fait, ils rentrent dans leur rôle de surveillants ordinaires de l'extraction, ayant à veiller à ce que les exploitants se

conforment aux prescriptions réglementaires générales et conduisent leurs travaux conformément au plan d'ensemble.

724. — Les règlements locaux pour les tourbières, édictés conformément à l'article 85, sont au nombre de 9 ; nous donnons ci-dessous leur date et les régions auxquelles ils s'appliquent, en les classant dans l'ordre alphabétique des départements intéressés :

Aube, 5 août 1844 (tout le département) ;
Isère, 5 juillet 1854 (marais de Bourgoin dans les arrondissements de Vienne et de la Tour du Pin) ;
Loire-Inférieure, 3 octobre 1838 (tourbes des marais de Donges) ;
Loire-Inférieure, 24 février 1844 (tourbe terreuse ou terre noire des marais de Donges) ;
Marne, 5 août 1844 (le département) ;
Oise, 26 novembre 1830 (le département) ;
Seine-et-Oise, 14 septembre 1835 (marais d'Essonnes et de Juine) ;
Somme, 17 août 1825 (tourbières communales) ;
Vosges, 14 décembre 1848 (le département).

Le règlement de la Somme, le premier en date (17 août 1825), est le seul qui diffère notablement, dans sa rédaction et dans son ensemble, des autres règlements ; ceux-ci se rapprochent tous, au contraire, autant que la matière le comporte, de la forme des règlements de minières et de carrières.

Ce règlement de 1825, qui ne s'applique qu'aux tourbières communales, donne en 159 articles (alors que les autres n'en ont généralement pas plus d'une trentaine) les détails les plus minutieux non seulement sur la conduite des travaux, mais encore sur les divers modes de jouissance des usagers : c'est un véritable règlement d'affouage, confirmant et régularisant d'antiques usages ; le document ne manque pas d'un certain intérêt économique et administratif, et il peut être encore consulté avec fruit ; mais c'est d'un intérêt tellement local qu'il nous suffira de l'avoir signalé.

C'est en nous appuyant sur les sources que nous venons d'indiquer et plus spécialement, en ce qui concerne les règlements locaux, sur le dernier règlement du 5 juillet 1854 relatif au département de l'Isère, que nous examinerons, dans

leur principe au moins, les diverses règles de police auxquelles est soumise l'exploitation de la tourbe.

725. — Aux termes de l'article 84 de la loi de 1810, aucune exploitation de tourbières ne peut être entreprise sans une déclaration faite préalablement à la sous-préfecture et sans qu'on ait obtenu une autorisation. La prescription est plus étroite que pour les minières souterraines, pour lesquelles l'article 57, alinéa 3, ne parle que d'une permission. Qui dit autorisation entend une décision que l'autorité de qui elle émane peut refuser. Sans doute ce refus ne peut être motivé, à moins d'excès de pouvoirs, que par les raisons de police qui ont fait instituer la nécessité de l'autorisation, notamment par des raisons de salubrité ; mais dans ces limites, l'administration active a un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, et ce serait vainement que des décisions de refus seraient déférées à la juridiction administrative.

Les règlements, s'inspirant de cette différence si nette marquée par le texte de la loi, ont encore resserré les conditions de l'autorisation. Ainsi, ils prescrivent généralement que la déclaration doit être renouvelée chaque année ou chaque campagne, et que l'autorisation n'est donnée que pour une année ou une campagne. Toutefois, l'article 7 du décret du 5 juillet 1854 admet, dans l'Isère, que les particuliers qui ont fait régulièrement leur déclaration pour l'année courante peuvent, à défaut de notification de la nouvelle autorisation avant le 15 mai, continuer les travaux autorisés l'année précédente. Ce même règlement stipule que les déclarations, qui doivent être faites à la mairie [1], seront déposées avant le 16 janvier exclusivement, à peine d'être inadmissibles pour l'année courante et de n'être valables que pour l'année suivante.

La déclaration doit faire connaître, outre les nom, prénoms et domicile du déclarant, l'étendue et le numéro de la parcelle cadastrale où il a l'intention d'exploiter, l'étendue

1. Pour satisfaire à la disposition de l'article 84 qui dispose que la déclaration doit être faite à la sous-préfecture, les règlements qui, très rationnellement, la prescrivent à la mairie, portent que le maire transmet la déclaration au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet ; pas n'était besoin de le dire puisque toutes les transmissions des maires au préfet passent nécessairement par cette voie.

superficielle qu'il compte exploiter dans l'année et l'épaisseur de tourbe qu'il se propose d'enlever.

726. — Il est statué par le préfet.

L'autorisation fixe l'épaisseur de la tourbe à extraire et indique les rigoles ou fossés d'égouttement ou d'assainissement à exécuter, en rappelant les prescriptions générales auxquelles l'exploitant est tenu et qui peuvent se résumer ainsi, d'après le décret de 1854 pour l'Isère :

L'exploitation peut avoir lieu : soit par entailles remblayées à mesure, de telle sorte que le terrain nivelé reste au-dessus du plan d'eau ; soit par entailles laissées à vif, mais alors abaissées suffisamment pour qu'elles aient toujours une couche d'eau de 0^m, 50 au moins de profondeur ;

L'exploitant doit exécuter et entretenir constamment en bon état d'écoulement les rigoles ou fossés d'égouttement ;

Il doit participer, dans la mesure de son intérêt, à tous les travaux faits dans un but d'utilité commune, tels que levé de plans, reconnaissance, établissement de fossés généraux d'assainissement ou d'égouttement.

727. — Si, au lieu de tourbières particulières, c'est-à-dire appartenant à des particuliers et exploitées par eux, il s'agit de tourbières communales ou appartenant à des communes, c'est le conseil municipal qui seul prend et peut prendre l'initiative de la décision, comme représentant la commune propriétaire, par une délibération adressée au sous-préfet avant le 1er février [1]. Le préfet peut, tout comme pour les particuliers, réduire, dans l'autorisation qu'il doit délivrer, soit en étendue, soit en épaisseur, la partie que la commune pourra exploiter ou faire exploiter [2]. Par dérogation aux règles habituelles sur les rapports des communes et de l'administration préfectorale, l'article 12 du décret de 1854 sur les

1. Ces fixations étroites de délais, qui sont de nature à surprendre au premier abord, sont nécessaires pour qu'avant le commencement de la campagne les ingénieurs et leurs conducteurs aient pu étudier les travaux nécessaires pour assurer l'écoulement et l'assainissement à raison des opérations projetées.

2. Cette limitation aux droits de propriété est également justifiée par la nécessité d'assurer l'écoulement des eaux par les canaux communs.

tourbières de l'Isère dispose que le préfet, s'il le juge nécessaire, peut prescrire que le tourbage soit exécuté par un entrepreneur responsable, qui représente la commune vis-à-vis de l'administration. Dans ce cas, l'entrepreneur doit être présenté par le maire de la commune et agréé par le préfet : cette disposition exceptionnelle s'explique par les nécessités techniques de conduite de travaux ou de salubrité, qui dominent toute la réglementation des tourbières. Sous ces réserves, la commune dispose librement de son droit de tourber et de la tourbe extraite comme d'un bien communal ordinaire. (V. nº 736.)

728. — Les règles relatives aux distances auxquelles les entailles doivent rester des voies publiques ou des propriétés particulières varient légèrement d'un règlement à l'autre. Le règlement de 1854 sur les tourbières de l'Isère, qui a encore atténué les anciennes dispositions [1], dispose (art. 16) que les exploitations par entailles non remblayées ne peuvent être poussées qu'à la distance de 10 mètres des routes nationales et départementales et des canaux généraux de déssèchement, et à la distance de 8 mètres des chemins vicinaux, canaux secondaires de dessèchement et ruisseaux ; les distances par rapport aux fossés de clôture, aux limites des propriétés voisines et aux rigoles servant à l'égouttement ou à l'assainissement des terrains tourbeux, sont déterminées dans chaque cas par le préfet, dans les arrêtés spéciaux d'autorisation.

729. — Nous avons déjà (nº 723) indiqué la nature spéciale et le but de l'intervention des ingénieurs des mines en matière d'exploitation de tourbières : on peut encore les saisir mieux après les explications qui viennent d'être données. Les ingénieurs sont généralement secondés par un agent spécial, qualifié par les règlements de *conducteur de tourbage*, qui, s'il

1. Dans les règlements de 1844 les distances étaient ainsi fixées :

Des rivières navigables	12 mètres.
Des routes et chemins	10 »
Des canaux de dessèchement, rivières non navigables et ruisseaux	8 »
Des propriétés voisines	3 »

n'est pas un garde-mines, doit être commissionné par le préfet et assermenté.

Une autre particularité de cette intervention et de cette direction d'ensemble est que tous les frais qu'elles nécessitent dans un but d'utilité commune, notamment pour reconnaissance de terrains, levé de plans et tracé de travaux généraux par les ingénieurs, y compris les appointements du *conducteur de tourbage*, doivent être recouvrés sur les intéressés, chacun étant imposé à raison de son intérêt, au moyen de rôles ou états dressés par les ingénieurs, approuvés et rendus exécutoires par les préfets, après avoir entendu les intéressés ; ces frais sont recouvrés par les percepteurs comme en matière de contributions directes. Ce n'est qu'une application des règles sur les dépenses faites en vue d'un intérêt public commun, telles que la loi du 16 septembre 1807 sur le déssèchement des marais en avait posé le principe, et que les décrets du 10 mai 1854 et du 27 mai 1854 relatifs aux honoraires et frais de déplacement des ingénieurs en avaient fait l'application. Il résulte de l'assimilation de ces taxes aux contributions directes que les intéressés ont un recours ouvert en redressement, par la voie contentieuse, devant le conseil de préfecture : ils peuvent y contester et faire réformer, dans leur nature ou leur quotité, les dépenses portées au rôle comme aussi la part qui leur a été attribuée, le tout en se conformant aux règles de fond ou de procédure pour les réclamations en matière de contributions directes ou taxes assimilées [1].

730. — Les relations des tourbières avec les voies publiques et notamment les chemins de fer n'ont fait l'objet d'aucune disposition spéciale : on peut leur appliquer, dans leur entier, toutes les observations présentées en ce qui concerne les carrières (n° 789 et suiv.) ; l'assimilation est, sur ce point, complète à tous les égards.

Il ne faudrait pas notamment, de la nécessité d'une autorisation pour l'exploitation des tourbières, déduire que le propriétaire n'a, dans un pareil bien, qu'une propriété dont la

1. Nous pouvons renvoyer à ce qui a été dit pour l'application de la loi du 27 avril 1838 et le recouvrement des taxes auxquelles cette application peut donner lieu.

jouissance est absolument précaire puisque l'administration peut discrétionnairement lui refuser le droit d'en tirer parti. Nous avons insisté pour montrer que la nécessité de cette autorisation se liait uniquement à des exigences de salubrité publique, de convenances pour l'écoulement des eaux et l'assainissement ; ce n'est que pour cet objet que l'administration est armée d'un pouvoir exceptionnel et que la propriété est relativement paralysée entre les mains de celui qui la détient ; invoquer cette autorisation et partant cette précarité pour un autre but, notamment pour assurer la protection de voies publiques ou de chemins de fer sans aucune indemnité pour le tourbier dans des cas où le carrier y aurait droit, ce serait commettre un abus de pouvoir de la part de l'administration, et violer le droit du propriétaire de tourbière.

731. — Nous renvoyons ce qui concerne les contraventions pour infraction à la loi et aux règlements, comme les contraventions de grande voirie, au chapitre XVIII, encore que, comme nous l'avons fait observer, il résulte de l'article 84 cette particularité pour les tourbières que ledit article a prévu pour elles une peine spéciale, distincte du système des pénalités générales de la loi de 1810, tel que le titre X l'a organisé.

732. — Nous rappelons également qu'en dehors des sanctions pénales, l'article 86 de la loi de 1810 a armé l'administration du droit d'arrêter les travaux, par voie administrative, dans le cas où ils ne seraient pas exécutés conformément aux prescriptions réglementaires ou individuelles imposées à l'extracteur de tourbes.

SECTION II

DE LA PROPRIÉTÉ DES TOURBIÈRES

733. — Si les règles de police sont différentes, à raison de la différence des situations et des nécessités, entre les carrières et les tourbières, les règles sur leur propriété et les droits et obligations qu'elle peut engendrer en cas d'exploitation sont au contraire identiques, en sorte que nous pouvons nous borner à renvoyer ici à la section du chapitre suivant où ce sujet est traité en ce qui concerne les carrières.

Il semble, au premier abord, qu'il devrait y avoir une différence entre les tourbières et les carrières, puisque la fongibilité des substances ne se retrouve pas dans les premières tandis qu'elle constitue le caractère essentiel des secondes : la tourbe se reproduit, en effet, avec une lenteur plus ou moins grande. Néanmoins la jurisprudence n'a, de ce chef, admis aucune différence entre le régime des tourbières et des carrières. La cession du droit d'exploitation sans la cession du fonds notamment a gardé son caractère de cession d'un droit mobilier avec toutes les conséquences que cette notion entraîne (C. cass., 31 juillet 1839, *Janvier ;* — Req. 23 avril 1845, Dall., 45, 1, 197)[1].

734. — Cette assimilation entre les carrières et les tourbières, qui découle de la loi de 1810, a fait justement repousser la prétention de certains extracteurs de tourbe, qui avaient voulu se prévaloir d'anciens usages pour continuer à jouir du droit d'étente sur le terrain d'autrui (C. cass., 21 janvier 1813, *Rigaut*).

1. Si la cession est faite pour un temps si court que l'on puisse admettre qu'il n'y ait pas eu de croît sensible de la tourbe, l'assimilation est admissible ; elle ne le serait plus si la durée de la cession devait être longue ; il serait plus exact alors d'admettre qu'il y a là une véritable location d'un immeuble.

735. — En raison des conditions spéciales dans lesquelles se fait l'exploitation de la tourbe, la jurisprudence admet que le propriétaire exploitant une tourbière peut invoquer l'article 1er de la loi du 10 juin 1854 sur le drainage, pour écouler les eaux de son exploitation vers un ruisseau à travers les terrains du voisin, moyennant le payement d'une indemnité préalable (C. cass. civ., 14 décembre 1859, *Petyts d'Authieulle* c. *Deisonnier*, Dall., 59, 1,504).

736. — La jurisprudence a enfin confirmé, en matière de tourbières, cette notion, sur laquelle nous insistons en matière de carrières et de minières, que la tourbière communale, ou située dans un terrain communal, constitue un bien communal au même titre que tous les autres et dont la commune peut et doit disposer suivant les règles applicables à la disposition des biens communaux ordinaires (A. C., 6 décembre 1878, *Haiguerelle*), sous réserve des particularités précédemment signalées (n° 727) qui résultent des règlements locaux et qui sont une conséquence des règles de police, nous l'avons dit, bien plus qu'elles ne touchent au fond du droit lui-même.

737. — Il nous reste à rappeler que l'exploitation des tourbes constitue une industrie soumise à la patente dans des conditions et à un tarif identiques à ceux des carrières.

CHAPITRE XVII

CARRIÈRES

738. — L'article 4 de la loi de 1810 porte :

« Les carrières renferment les ardoises, les grès, pierres à bâtir et autres, les marbres, granits, pierres à chaux, pierres à plâtre, les pouzzolanes, les trass, les basaltes, les laves, les marnes, craies, sables, pierres à fusil, argiles, kaolins, terres à fouler, terres à poterie, les substances terreuses et les cailloux de toute nature, les terres pyriteuses regardées comme engrais ; le tout exploité à ciel ouvert ou avec des galeries souterraines. »

Nous avons, en traitant de la classification légale des substances minérales (chap. II), indiqué déjà la portée de ce texte. Il veut dire que les gîtes des substances minérales, qui y sont désignées — et, nous le rappelons, par une énumération purement énonciative, — restent des dépendances de la propriété du sol dont ils ne sont pas considérés comme détachés ; le propriétaire du sol peut disposer librement de toutes celles de ces substances situées dans son tréfonds et les exploiter en se conformant aux lois et règlements de police sur la matière.

739. — Le sujet se divise donc naturellement en deux parties, la première relative aux règles du droit civil sur la pro-

priété des gîtes constituant des carrières et sur leur exploitation ; la seconde se rapportant aux règles de police sur l'exploitation de ces gîtes.

A vrai dire, la première partie est complètement indépendante de la législation minérale ou plus exactement des lois spéciales faites pour l'exploitation des substances minérales. Le législateur ne s'est occupé que de la police de l'exploitation des carrières, dont il a posé les bases dans les deux articles 81 et 82 de la loi du 21 avril 1810. Les règles touchant la propriété même des carrières ne découlent que des dispositions du Code civil sur la propriété en général, telles qu'elles ont été interprétées par la jurisprudence pour leur application à un cas aussi spécial. Nous pourrions donc laisser de côté leur examen comme sortant du cadre naturel de notre ouvrage ; tout en nous bornant à ne retenir que les règles les plus intéressantes, et sans vouloir aller au fond du sujet ni l'étudier sous toutes ses faces, il nous a paru utile cependant de le traiter à cause des particularités qu'il présente et qui sont bien du domaine du droit minier, si on le prend dans son sens le plus étendu.

En dehors de l'ensemble des règles qui constituent les deux parties que nous venons de mentionner, il convient de rappeler que les carrières peuvent être soumises à un régime particulier résultant de ce que l'on appelle la servitude d'extraction de matériaux pour l'exécution des travaux publics. Nons avons cru devoir laisser ce sujet de côté ; il rentre dans le droit administratif en général et plus particulièrement dans le droit administratif des travaux publics, plutôt qu'il n'intéresse le droit minier.

Nous nous occuperons d'abord des règles sur la police de l'exploitation des carrières, puis de celles découlant du droit civil qui concernent leur propriété. Nous rappelons ici que tout ce que nous dirons à ce dernier point de vue sur les carrières s'applique, sans aucune différence ou restriction, aux minières : entre les deux espèces de gîtes, comme entre les exploitations dont ils peuvent être l'objet, il n'y a de différences, peu importantes au fond d'ailleurs, qu'en ce qui touche à la police de l'exploitation.

SECTION I

POLICE DE L'EXPLOITATION DES CARRIÈRES

§ I

Généralités.

740. — Les bases de la police de l'exploitation des carrières sont constituées par les deux articles 81 et 82 de la loi du 21 avril 1810, dont le texte primitif était ainsi conçu :

« Art. 81. — L'exploitation des carrières à ciel ouvert a lieu sans permission, sous la simple surveillance de la police, et avec l'observation des lois ou règlements généraux ou locaux.

« Art. 82. — Quand l'exploitation a lieu par galeries souterraines, elle est soumise à la surveillance de l'administration, comme il est dit au titre V. »

La loi du 27 juillet 1880 a remplacé ces deux articles par les suivants :

« Art. 81. — L'exploitation des carrières à ciel ouvert a lieu en vertu d'une simple déclaration faite au maire de la commune, et transmise au préfet. Elle est soumise à la surveillance de l'administration, et à l'observation des lois et règlements.

« Les règlements généraux seront remplacés, dans les départements où ils sont encore en vigueur, par des règlements locaux rendus sous forme de décrets en conseil d'État.

« Art. 82. — Quand l'exploitation a lieu par galeries souterraines, elle est soumise à la surveillance de l'administration des mines, dans les conditions prévues par les articles 47, 48 et 50.

« Dans l'intérieur de Paris, l'exploitation des carrières souteraines de toute nature est interdite.

« Sont abrogées les dispositions ayant force de loi des deux décrets des 22 mars et 4 juillet 1813, et du décret portant règlement général du

22 mars 1813, relatifs à l'exploitation des carrières dans les départements de la Seine et de Seine-et-Oise.

Cette rédaction, qui résulte d'une laborieuse discussion de la loi de 1880 au Sénat, laisse à désirer sur bien des points. Il semble que le législateur ait voulu, dans deux articles distincts, donner : par le premier, les règles applicables à l'exploitation à ciel ouvert; par le second, les règles concernant l'exploitation souterraine. Or, il n'en est pas ainsi : les règlements généraux ou locaux qui sembleraient, d'après l'article 81, ne devoir exister que pour les carrières à ciel ouvert, s'appliquent également aux carrières souterraines; l'abrogation des dispositions ayant force de loi des décrets de 1813, mentionnée dans l'article 82 qui ne traite que des carrières souterraines, touche également les carrières à ciel ouvert auxquelles est consacré l'article 81[1]. Outre cette confusion regrettable, le législateur de 1880 a omis de se prononcer nettement sur la question controversée de compétence en matière de contraventions de police commises par les exploitants de carrières.

741. — Quels sont les règlements auxquels renvoie l'article 81 ? Il n'existe pas de règlements généraux de l'époque moderne applicables à toute la France[2]. Mais, avant 1789, il existait quatre documents dont la doctrine et la jurisprudence admettaient l'application aux carrières dans les départements pour lesquels il n'avait pas été fait de règlements spéciaux. Ce sont les deux arrêts du conseil du roi des 14

1. En somme, la législation sur les carrières devrait comprendre trois articles ou groupes de dispositions : un applicable, sans distinction, aux deux sortes d'exploitations ; les deux autres comprenant respectivement les prescriptions spéciales à chacune des deux espèces. L'auteur du projet de loi déposé en 1877 au Sénat avait ainsi compris le sujet dans ses articles 37, 38 et 39 : on peut lui reprocher toutefois de n'avoir mentionné les règlements généraux ou locaux que dans l'article 38 relatif aux carrières à ciel ouvert.

2. On peut faire une exception pour l'emploi des enfants et des femmes dans les carrières, auquel s'appliquent la loi spéciale du 19 mai 1874 et les règlements rendus pour son application.

Il faudrait peut-être aussi faire une exception pour un règlement ministériel sur le tirage à la poudre au voisinage des chemins de fer (V. n° 792); mais c'est là un règlement de police de chemins de fer plus que de police d'exploitation de carrières.

mars 1741 et 5 avril 1772 et les deux déclarations du roi des 23 janvier 1779 et 17 mars 1780. D'après ces textes rendus en matière de voirie, aucun travail de carrières ne pouvait être poussé à une distance de 30 toises (58^m,47) des bords d'un chemin public. Ces dispositions restaient en vigueur par application de l'article 29 du titre Ier de la loi du 19-22 juillet 1791, qui avait déclaré provisoirement maintenus tous les anciens règlements relatifs à la voirie ; c'est ce que la jurisprudence a toujours reconnu et notamment, dans la question qui nous occupe, une ordonnance au contentieux du 27 octobre 1837. Seulement l'inobservation de cette prescription ne constituait qu'une contravention de grande voirie de la compétence des conseils de préfecture, et non une contravention à un règlement de police de l'exploitation de la compétence des tribunaux judiciaires. Au reste, ce n'est plus que pour mémoire qu'il y a lieu de rappeler aujourd'hui ces anciens règlements ; il ne sera plus besoin de les invoquer puisque tout département, ainsi que nous allons le dire, est aujourd'hui muni d'un règlement spécial pour l'exploitation des carrières qui s'y trouvent. Il était utile de rappeler cette particularité puisque ces règlements de l'ancienne monarchie constituaient en somme les seuls règlements généraux auxquels fait allusion le 2e alinéa de l'article 81 de la loi de 1810.

Le décret du 3 janvier 1813 sur la police des mines, applicable aux minières (n° 702), ne peut être invoqué en matière de carrières, puisqu'elles n'y sont pas mentionnées. Pour les carrières à ciel ouvert, par suite de la distinction qui sera faite ci-dessous entre les autorités à qui elles ressortissent, il n'est pas douteux qu'on ne peut appliquer ni ce décret, ni même l'ordonnance du 26 mars 1843 et le décret du 25 septembre 1882, dont la portée, on le sait (n° 522), est plus étendue que celle du décret de 1813. Comme la surveillance des carrières souterraines est soumise aux prescriptions du titre V de la loi de 1810, c'est-à-dire se fait comme en matière de mines, il ne serait pas impossible de soutenir que, sinon le décret de 1813, tout au moins l'ordonnance de 1843 et le décret de 1882 leur sont applicables, puisqu'en définitive cette ordonnance et ce décret n'ont été rendus que pour assurer et régler l'application de l'article 50 de la loi de 1810. La

question peut paraître à bon droit douteuse ; elle est, du reste, sans utilité, puisque les règlements départementaux ont emprunté leurs dispositions essentielles à ces règlements généraux [1].

742. — Les seuls règlements en matière de carrières auxquels l'article 81 fait allusion consistent, en somme, dans des règlements départementaux. Actuellement, aux termes du 2e alinéa dudit article, ces règlements doivent être rendus comme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire par décrets en conseil d'État, ou délibérés en assemblée générale.

Antérieurement à la revision qui en a été faite dans ces dernières années, il existait un certain nombre de ces règlements rendus soit pour tout un département [2], soit seulement pour un groupe de carrières [3], par des arrêtés ministériels tous abrogés aujourd'hui. C'était une application de la procédure, déjà mentionnée et critiquée (n° 704), qui avait été suivie pour les règlements de minières. Cette procédure a été implicitement condamnée, comme elle devait l'être, par le

1. Lorsque nous examinerons les questions de distances auxquelles les exploitations de carrières souterraines peuvent être poussées des propriétés des tiers ou des dépendances du domaine public, ainsi que les objets pour lesquels s'exerce la surveillance administrative d'après les règlements départementaux, nous verrons toutefois que ces règlements laissent aux exploitants plus de latitude et à l'administration moins de pouvoir que ne le ferait l'application à la matière de l'ordonnance de 1843.

2. Comme l'arrêté ministériel du 1er octobre 1832 pour l'exploitation des carrières souterraines du département de l'Aisne.

3. Comme les suivants :

Arrêté ministériel approuvant un arrêté préfectoral du 23 juin 1828 pour les carrières de tuffeau de Courtenay (Deux-Sèvres);

Arrêté ministériel du 28 mars 1832 pour les carrières souterraines de Saint-Savinien (Charente-Inférieure) ;

Arrêté ministériel du 17 juillet 1839 pour les plâtrières souterraines de Bussières-lès-Balmont (Haute-Marne) ;

Arrêté ministériel du 14 octobre 1844 pour les ardoisières du Morbihan ;

Arrêté ministériel du 13 août 1847 pour les ardoisières de la Mayenne ;

Arrêté ministériel du 31 octobre 1847 pour les carrières à ciel ouvert de Seine-et-Marne ;

Arrêté ministériel du 9 janvier 1849 pour les carrières souterraines de Chancelade (Dordogne) ;

Arrêté ministériel du 24 janvier 1853 pour les carrières souterraines d'argile du Teil (Ardèche).

texte du 2e alinéa de l'article 81, aussi bien pour les minières que pour les carrières [1] : le ministre n'a pas le pouvoir réglementaire en pareille matière [2].

Tous les règlemements actuellement en vigueur s'appliquent aux carrières de tout un département ; il ne faudrait pas induire du texte du 2e alinéa de l'article 81 que c'est une conséquence nécessaire de cet article ; la discussion au Sénat, bien qu'elle ait été nuageuse et peu précise, semble indiquer que l'administration conserve le pouvoir de faire des règlements, sous la forme, essentielle maintenant, de décrets rendus en conseil d'État, pour une localité donnée ou même pour une espèce de carrières de même nature d'une localité. M. de Freycinet, alors ministre des travaux publics, a vivement insisté pour qu'on n'enserrât pas trop étroitement l'administration, de façon qu'elle pût faire des règlements assez souples pour s'appliquer aisément aux conditions variables de chaque localité et de chaque nature d'exploitation [3].

1. A quoi on peut ajouter que l'article 85 sur les tourbières implique avec plus de force la nécessité d'un règlement rendu le conseil d'État entendu.

2. Il faut faire exception pour un cas qui a bien pu être la cause originaire de l'erreur de compétence commise par le ministre dans ces réglementations. Un article des trois décrets de 1813 relatifs aux départements de la Seine et de Seine-et-Oise autorisait le ministre à étendre les dispositions de ces règlements dans les localités où le nombre et l'importance des carrières exploitées en rendraient l'application nécessaire. Or, comme la jurisprudence l'avait reconnu, et comme la loi du 27 juillet 1880 l'a déclaré dans le troisième alinéa de l'article 82, ces décrets du premier Empire ont le caractère législatif. D'où il suit que le ministre avait légalement reçu le pouvoir à lui conféré. On pouvait donc tenir pour réguliers les arrêtés ministériels des 5 avril 1822, 27 novembre 1824 et 31 octobre 1847, par lesquels le ministre avait respectivement étendu les décrets précités de 1813 aux départements de Seine-et-Marne, de l'Oise et du Loiret. Mais précisément, par la raison qu'il s'agissait là d'une mesure d'exception, le ministre n'avait que les pouvoirs parfaitement définis à lui attribués par les décrets de 1813. Il les outrepassait notamment du moment où il ne se bornait plus à étendre à un département les décrets de 1813, mais édictait de toutes pièces un nouveau règlement.

Une autre particularité s'est présentée, qui, du reste, n'a plus aussi qu'un intérêt de critique historique. Une ordonnance du 21 octobre 1814 avait été rendue pour l'exploitation des crayères et marnières des départements de la Seine et de Seine-et-Oise, portant, comme les décrets de 1813, la disposition qui autorisait le ministre à étendre son application à d'autres départements ; c'est ce qui fut fait par l'arrêté ministériel du 31 octobre 1847 pour le département du Loiret.

3. Si l'on veut bien observer que tous les règlements actuels de carrières sont identiques au fond, notamment en ce qui concerne les questions de dis-

743. — Nous donnons ci-dessous la nomenclature, par département, des règlements actuellement en vigueur :

Ain.	Décret du	4 septembre 1879 ;
Aisne	—	31 juillet 1882 ;
Allier	—	4 septembre 1879 ;
Alpes (Basses-)	—	4 septembre 1879 ;
Alpes (Hautes-)	—	4 septembre 1879 ;
Alpes-Maritimes.	—	4 septembre 1879 ;
Ardèche	—	4 septembre 1879 ;
Ardennes	—	4 septembre 1879 ;
Ariège.	—	18 mars 1863 ;
Aube	—	20 janvier 1866 ;
Aude	—	31 décembre 1864 ;
Aveyron.	—	4 septembre 1879 ;
Belfort (territoire de) . .	—	15 juin 1861 ;
Bouches-du-Rhône . . .	—	17 août 1864 ;
Calvados.	—	26 décembre 1855 ;
Cantal	—	4 septembre 1879 ;
Charente	—	5 janvier 1859 ;
Charente-Inférieure . . .	—	5 mai 1869 ;
Cher.	—	26 mai 1873 ;
Corrèze	—	4 septembre 1879 ;
Corse.	—	4 septembre 1879 ;
Côte-d'Or	—	2 août 1854 ;
Côtes-du-Nord	—	23 mai 1879 ;
Creuse	—	4 septembre 1879 ;
Dordogne	—	28 mai 1873 ;
Doubs	—	30 mai 1863 ;
Drôme	—	4 septembre 1879 ;
Eure.	—	5 mai 1866 ;
Eure-et-Loir	—	10 août 1875 ;
Finistère	—	20 août 1880 ;
Gard	—	4 septembre 1879 ;
Garonnne (Haute-) . . .	—	2 septembre 1862 ;
Gers.	—	4 septembre 1879 ;
Gironde	—	9 janvier 1867 ;
Hérault	—	23 mai 1879 ;
Ille-et-Vilaine.	—	25 mars 1868 ;

tances qui avaient principalement préoccupé le Sénat, on cherche vainement pourquoi les dispositions qui ont prévalu, et qui seront indiquées plus tard, n'ont pas été purement et simplement insérées dans la loi ou tout au moins dans un règlement général pour toute la France. Faire 87 éditions d'un règlement identique au lieu d'en faire un seul, c'est se donner inutilement bien du mal sans qu'on puisse en apercevoir la raison.

Indre	Décret du 4 septembre 187;
Indre-et-Loire	— 14 juillet 1859 ;
Isère	— 22 novembre 1861 ;
Jura.	— 27 avril 1864 ;
Landes.	— 4 septembre 1879 ;
Loir-et-Cher	Ordonnance du 2 juin 1839 ;
Loire	Décret du 4 septembre 1879 ;
Loire (Haute-)	— 8 avril 1857 ;
Loire-Inférieure. . . .	— 23 mai 1879 ;
Loiret	— 13 janvier 1883 ;
Lot	— 18 septembre 1875 ;
Lot-et-Garonne	— 4 septembre 1879 ;
Lozère	— 4 septembre 1879 ;
Maine-et-Loire	— 10 juillet 1862 ;
Manche	— 10 novembre 1855 ;
Marne	— 20 janvier 1866 ;
Marne (Haute-). . . .	— 15 septembre 1858 ;
Mayenne	— 27 février 1864 ;
Meurthe-et-Moselle. . .	— 4 septembre 1879 ;
Meuse	— 4 septembre 1879 ;
Morbihan.	— 20 août 1880 ;
Nièvre	— 20 août 1880 ;
Nord	— 20 décembre 1873 ;
Oise.	— 31 décembre 1864 ;
Orne	— 29 septembre 1856 ;
Pas-de-Calais	— 15 septembre 1858 ;
Puy-de-Dôme	— 4 septembre 1879 ;
Pyrénées (Basses-). . .	— 4 septembre 1879 ;
Pyrénées (Hautes-). . .	— 8 janvier 1874 ;
Pyrénées-Orientales . .	— 4 septembre 1879 ;
Rhône.	— 4 septembre 1879 ;
Saône (Haute-). . . .	— 4 septembre 1879 ;
Saône-et-Loire	— 20 janvier 1866 ;
Sarthe.	— 30 juillet 1857 ;
Savoie.	— 7 mars 1863 ;
Savoie (Haute-). . . .	— 7 mars 1863 ;
Seine	— 2 avril 1881[1] ;

1. Les carrières de la Seine étaient auparavant régies, suivant la nature de la substance exploitée, par trois décrets, dont deux en date du 22 mars 1813 (carrières souterraines de toute nature ; carrières de pierre à plâtre) et un du 4 juillet 1813 (carrières de pierre calcaire), et par une ordonnance du 21 octobre 1814 (crayères et marnières). A raison du caractère législatif des décrets de 1813, il a fallu une disposition spéciale de la loi du 27 juillet 1880 (art. 82) pour que les carrières du département de la Seine pussent être, par un nouveau décret, soumises au régime des autres départements, sous réserve de l'interdiction de l'exploitation souterraine dans l'intérieur de Paris mentionnée par ledit article 82.

Seine-Inférieure. . . .	Décret du	15 février 1853 ;
Seine-et-Marne	—	17 décembre 1877 ;
Seine-et-Oise	—	25 mars 1868[1] ;
Deux-Sèvres	—	31 juillet 1882 ;
Somme	—	4 septembre 1879 ;
Tarn	—	4 septembre 1879 ;
Tarn-et-Garonne . . .	—	18 septembre 1875 ;
Var.	—	4 septembre 1879 ;
Vaucluse	—	5 janvier 1859 ;
Vendée	—	4 septembre 1879 ;
Vienne	Ordonnance du	21 mai 1837 ;
Vienne (Haute-). . . .	Décret du	14 décembre 1864 ;
Vosges	—	22 novembre 1861 ;
Yonne.	—	20 janvier 1866.

De tous ces règlements, en dehors de ce que nous avons dit en note relativement à la Seine et à Seine-et-Oise, il n'en est que trois qui soulèvent des observations particulières : ce sont les ordonnances du 21 mai 1837 et du 2 juin 1839 relatives aux départements de la Vienne et de Loir-et-Cher, et le décret du 5 mai 1869 concernant la Charente-Inférieure.

744. Les deux ordonnances de 1837 et 1839 appartiennent à une période où l'administration admettait, par erreur, la compétence des conseils de préfecture pour la répression de toutes les contraventions aux règlements de carrières. En principe, ainsi que la jurisprudence l'a parfaitement établi [2], les conseils de préfecture ne sont compétents que pour connaître des contraventions de grande voirie ; une contravention à la police de l'exploitation des carrières, fixée par un règlement départemental, est une simple contravention de police

1. Le département de Seine-et-Oise se trouvait régi par les mêmes décrets de 1813 et par la même ordonnance de 1814 que le département de la Seine. Le décret du 25 mars 1868 avait bien stipulé explicitement l'abrogation de ces décrets et ordonnances antérieurs ; mais par application d'une doctrine parfaitement établie, ce décret de 1868 ne pouvait abroger que les dispositions de ces anciens textes ayant un caractère réglementaire ; quant à celles qui avaient le caractère législatif, notamment pour l'attribution de compétence de la répression de toutes les contraventions au conseil de préfecture, elles ont légalement subsisté, nonobstant les dispositions contraires du décret de 1868, jusqu'à l'abrogation qui a dû en être faite et qui en a été faite par la loi du 27 juillet 1880 (art. 82, 3e alinéa).

2. V. ch. XVIII, nos 857 et 860.

ordinaire de la compétence des tribunaux repressifs de droit commun, juge de paix ou tribunal correctionnel suivant les cas. Exceptionnellement la compétence appartenait aux conseils de préfecture dans les départements de la Seine et de Seine-et-Oise à cause du caractère législatif attribué sur ce point aux décrets des 22 mars et 4 juillet 1813[1]; mais les ordonnances de 1837 et 1839 pour la Vienne et le Loir-et-Cher, pas plus que toutes les autres ordonnances[2] qui avaient adopté ce système erroné, n'ont eu la force, qui n'appartient qu'au pouvoir législatif, de changer les juridictions et les compétences qui sont d'ordre public. D'où il suit que l'on doit, ainsi d'ailleurs que la jurisprudence l'a reconnu[3], tenir pour non avenues les dispositions de ces deux ordonnances[4] auxquelles nous faisons allusion.

745. — Le décret du 5 mai 1869 concernant la Charente-Inférieure présente une particularité qui lui est propre. Il dispensait de la déclaration les exploitants de carrières à ciel ouvert. C'était une tentative qui pouvait se faire avec l'ancien texte de la loi de 1810 n'exigeant pas impérativement la déclaration ; l'administration n'a pas persisté dans cette voie, peu justifiée en fait. Dans le premier règlement qui suivit celui de la Charente-Inférieure, c'est-à-dire dans le décret du 28 mai 1873 relatif au département du Cher, la déclaration fut exigée comme auparavant pour les exploitations à ciel ouvert.

Au reste, ce régime spécial aux exploitations à ciel ouvert

1. Le caractère législatif de ces décrets de 1813 a été reconnu à diverses reprises tant par le conseil d'État (31 janvier 1845, *Romme;* 29 juin 1850, *Baudran;* 14 février 1856, *Mackensie;* 15 juin 1870, *Lafouge*) que par la Cour de cassation (4 août 1827, *Noël;* 4 août 1829, *Laborie*).

2. Cette erreur de doctrine n'a disparu des règlements de carrières qu'en 1853.

3. C. Cass. crim., 29 août 1861 ; arrêt rendu relativement à une carrière de la Charente, département pour lequel le règlement faisait attribution générale de compétence aux conseils de préfecture.

4. L'erreur de doctrine commise par l'administration dans les anciens règlements n'a eu, en définitive, d'autre effet que de soulever des conflits de procédure où l'administration a été finalement battue. On peut se demander dès lors s'il ne serait pas plus sage de s'abstenir, dans un règlement, de toute disposition sur ce point ; pour notre part, encore que la doctrine des règlements actuels soit exacte au fond, nous pensons que c'est un tort d'y avoir inséré es dispositions sur les compétences et les juridictions.

de la Charente-Inférieure peut être considéré comme abrogé en principe par l'article 81 de la loi du 27 juillet 1880 qui a exigé la déclaration dans tous les cas[1].

746. — Ces observations sur les trois règlements départementaux qui se différencient des autres par quelque particularité saillante de rédaction conduisent donc à cette conclusion que ces différences n'ont aucune portée réelle en pratique. Au fond, tous ces règlements, dans leurs dispositions essentielles tout au moins, organisent un régime[2] identique que nous avons à examiner de plus près en suivant le type de la dernière rédaction qui est celle de trois décrets rendus le 20 août 1880 (Finistère, Morbihan et Nièvre).

747. — Comme l'avait fait la loi de 1810, tous les règlements distinguent les carrières à ciel ouvert des carrières souterraines : le régime légal de ces deux sortes d'exploitations est, en effet, fort différent.

L'exploitation des premières, suivant l'article 81, est soumise à la surveillance de l'administration, ou, comme le disait l'ancienne rédaction, a lieu sous la simple surveillance de la police ; et M. Pâris, dans son rapport au Sénat, a pris soin de dire explicitement que par ce changement de rédaction on n'entendait rien innover, mais au contraire confirmer plus explicitement ce qu'avait établi antérieurement l'autorité de la doctrine et de la jurisprudence ; cela signifie que l'exploitation des carrières à ciel ouvert doit se faire sous la surveillance des autorités locales ou du maire. Dans une saine interprétation de l'article 81, on devrait donc dire, ainsi que

1. Les exploitants de carrières à ciel ouvert, exploitées dans la Charente-Inférieure avant la date à laquelle la loi du 27 juillet 1880 y a été applicable, pourraient seulement se prévaloir du droit qui leur était acquis pour se refuser à faire une déclaration.

2. C'est cette identité de régime à laquelle on est arrivé, au point de copier textuellement le même type sur les points les plus importants, celui des distances ou zones de protection, qui ne nous permet pas de concevoir l'insistance avec laquelle, dans la discussion de la loi de 1880 au Sénat, l'administration a repoussé le principe de cette identité de régime. C'est d'autant moins expliquable que la formule adoptée par tous ces règlements revient presque à ne pas avoir formulé de distances, puisque, comme nous allons le voir, le préfet peut les augmenter ou diminuer discrétionnairement.

Peyret-Lallier (t. II, n° 673) l'avait si justement indiqué, que l'exploitation des carrières à ciel ouvert rentre dans les objets de la police municipale [1], au même titre, pourrait-on ajouter, et avec la même portée que ceux énumérés dans l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884. Nous verrons que les règlements départementaux ont un peu brouillé cette notion si claire; il serait assez difficile de dire exactement en quoi, d'après ces règlements, consiste la différence de surveillance entre les deux sortes d'exploitations : il s'agit de nuances de rédaction [2] dont il est vraiment malaisé de saisir les différences de fond.

Et cependant la distinction, si l'on s'en tenait au seul texte de la loi bien interprété, resterait aussi nette qu'importante. En effet, d'après l'article 82, la surveillance des exploitations de carrières souterraines doit se faire comme pour les exploitations de mines, c'est-à-dire par le préfet avec le concours des ingénieurs des mines. Autrement dit, c'est un objet de la compétence de la police administrative générale confiée directement au préfet qui doit exercer ses pouvoirs avec l'intervention nécessaire et obligatoire des ingénieurs des mines.

Il semble qu'il eût été facile dans les règlements départementaux de déduire des conséquences logiques de cette distinction; les objets de police municipale doivent être réglementés au point de vue de l'intervention des autorités compétentes d'une façon toute différente de celle applicable à des objets rentrant dans la police des mines et la compétence des ingénieurs des mines; au contraire, on pourrait être porté à croire que les règlements départementaux ont été faits en vue de donner à l'administration des mines et à l'action préfectorale les attributions que la loi ne leur laissait pas. Nous n'entendons pas discuter la question de savoir si la distinction de la loi est fâcheuse en fait et si le système des décrets, plus

1. C'est bien ce que la Cour de cassation a reconnu aussi dans ses deux arrêts des 25 février 1869 et 1er février 1873; toutefois ces arrêts ont été rendus à propos de questions un peu spéciales, de mesures individuelles de salubrité, qui diminuent la portée doctrinale que l'on en voudrait tirer au point de vue qui nous occupe.

2. C'est en comparant les articles 19 et 20 du modèle des règlements de carrières qu'on s'aperçoit que les différences sont dans les mots plus que dans le fond de la réglementation.

accentué même, ne serait pas préférable; s'il n'y aurait pas convenance à traiter l'exploitation des carrières à ciel ouvert exactement comme celle des carrières souterraines ; mais nous pensons que lorsque la loi, confirmée par la jurisprudence des tribunaux, fait une distinction si nette, il est regrettable que les règlements et la pratique administrative cherchent à l'atténuer au point de la rendre presque insaisissable.

748. — Quoi qu'il en soit, la distinction légale entre les carrières à ciel ouvert et les carrières souterraines n'en subsiste pas moins en droit, et reste assez sensible sur divers points en fait[1]; on doit naturellement se demander quels sont les caractères qui permettent de différencier les deux sortes d'entreprises. Déjà une question analogue s'est présentée à nous pour les minières, et nous avons dû essayer de définir (n° 672) les conditions de fait auxquelles nous reconnaissions une exploitation de minière à ciel ouvert. Sans doute, au point de vue technique, il serait impossible de dire quelles différences peuvent exister entre une minière ou une carrière exploitées à ciel ouvert. Mais la question se complique de considérations juridiques : l'exploitation à ciel ouvert d'une minière sur un gîte de minerai de fer concessible en profondeur est incompatible, d'après l'article 69 de la loi de 1810, avec l'établissement de puits, galeries et travaux d'art; rien de pareil ne se présente pour les carrières qui devront être légalement qualifiées d'exploitations à ciel ouvert tant qu'elles peuvent être techniquement exploitées de la sorte. Il semble, à cet égard, que le caractère le plus net est que les travaux d'abatage aux chantiers se fassent en tranchée à découvert, à la lumière du jour, sans l'emploi nécessaire de lampes[2]. De pareilles exploi-

1. Nous faisons allusion aux différences de juridictions et de pénalités qui concernent les contraventions commises par les exploitants de l'une ou l'autre espèce de carrières. (V. ch. XVIII.)

2. Nous disons en tranchée et à découvert pour écarter une chicane qui pourrait être faite, dans certains cas, à l'exécution d'une véritable galerie, au sens technique du mot, qui constituerait un travail souterrain. Si la galerie a une section un peu considérable, il lui faudra atteindre une longueur parfois un peu grande avant qu'on ait besoin de lampes. D'autre part, dans certains grands travaux à ciel ouvert, de petits travaux préparatoires pour l'abatage pourront être exécutés sans être en tranchée et à découvert, et sans faire perdre à l'ensemble le caractère d'une carrière à ciel ouvert. Ce sont là des questions

tations, avec l'aide de machines d'extraction et surtout de machines d'épuisement, pourront se poursuivre, même en plaine, à des profondeurs parfois considérables au-dessous du sol, comme on le voit aux ardoisières d'Angers par exemple.

§ II

Règles sur l'exploitation des carrières à ciel ouvert.

749. — Aux termes de l'article 81 de la loi de 1810, modifiée par celle du 27 juillet 1880, l'exploitation a lieu en vertu d'une simple déclaration faite au maire de la commune et transmise par celui-ci au préfet.

C'est l'exploitant ou l'entrepreneur qui est responsable de la déclaration, et non le propriétaire qui a cédé le droit d'exploiter : cela résulte explicitement des articles 2, 5 et 7 du modèle des règlements départementaux [1].

Cette déclaration, suivant l'article 5 dudit modèle, doit être faite en deux exemplaires dont l'un doit rester à la mairie et l'autre être envoyé à l'ingénieur des mines [2] par le préfet (art. 8) : le maire en donne récépissé (art. 8).

La déclaration indique les nom, prénoms, demeure du déclarant, ou son domicile élu dans la commune s'il est étranger à ladite commune (art. 7) [3], et, s'il y a lieu, la qualité en laquelle il entend exploiter la carrière [4] ; elle fait connaître l'emplacement de la carrière, sa situation par rapport aux habitations, bâtiments et chemins les plus voisins, la nature

d'espèce qu'un peu de bon sens permettra toujours de résoudre facilement. Tout cela, nous tenons à le répéter, n'a aucun rapport avec la définition de la minière à ciel ouvert.

1. Nous rappelons que nous suivons comme modèle actuel celui des décrets du 20 août 1880 du Finistère, du Morbihan et de la Nièvre.

2. L'ingénieur des mines doit en faire mention sur un registre spécial (art. 8).

3. La société, qui n'a pas son siège dans la commune, doit y faire élection de domicile comme l'individu.

4. Cette élection de domicile et cette indication de la qualité de l'exploitant montrent surabondamment que la déclaration est à la charge et à la responsabilité de l'exploitant ou entrepreneur et non du propriétaire.

de la masse à extraire, l'épaisseur et la nature des terres ou bancs de rochers qui la recouvrent.

750. — L'article 4 du modèle, en vue certainement d'accentuer l'obligation inscrite dans l'article 81 de la loi du 27 juillet 1880, dispose que la déclaration légale doit être faite : pour les carrières nouvelles dans la quinzaine à partir du commencement des travaux; pour les carrières anciennes, non déclarées antérieurement au règlement, dans les trois mois de la date de sa promulgation. L'administration n'a pas pris garde que cette disposition pouvait aller à l'encontre du but poursuivi par elle : en effet, suivant la doctrine d'un arrêt de la Cour de cassation (crim.), lorsque de pareils délais sont impartis aux citoyens pour faire certains actes, la prescription court en faveur des contrevenants à partir de l'expiration de ce délai : au contraire, lorsqu'il n'y a pas de délai stipulé, l'absence persistante de déclaration constitue ce que l'on nomme une *contravention successive* qui ne peut être prescrite qu'à partir du jour où elle a été régulièrement constatée par un procès-verbal [1].

Pour les règlements antérieurs à la loi du 27 juillet 1880, on pourrait sans doute faire observer que si ces règlements avaient stipulé un délai à partir duquel la prescription a pu courir contre les contrevenants, l'article 81 de ladite loi a fait revivre l'obligation de la déclaration sans stipulation de délai; qu'en d'autres termes la loi de 1880 a eu pour effet d'abroger implicitement toutes les clauses des règlements qui fixaient un délai pour présenter les déclarations, et qu'elle les a remplacées par l'obligation de la déclaration sans indication de délai. Mais cette argumentation serait sans valeur au regard des règlements postérieurs à la loi de 1880 [2].

1. Le décret du 30 avril 1880 sur les chaudières à vapeur, qui exige aussi une déclaration, a été mieux inspiré, en ne fixant pas le délai dans lequel elle doit être présentée.

2. La clause, dont en tout cas il aurait mieux valu se dispenser, aurait pu être au moins rédigée d'une façon plus heureuse, en disant par exemple que l'obligation de la déclaration, imposée par l'art. 81, ne courrait qu'à partir d'une quinzaine ou de trois mois, suivant les circonstances.

Au cas où les tribunaux, sanctionnant les observations que nous venons de présenter sur l'article 4, admettraient que la prescription court à partir des

751. — Parmi les règles techniques auxquelles l'exploitation doit être soumise, règles qui forment la section première du titre II du modèle (art. 9 à 11) et la section III (art. 17 et 18) communes aux deux genres d'exploitations, les plus importantes sont celles relatives aux distances de protection auxquelles l'exploitation doit être arrêtée pour assurer la sécurité des propriétés voisines ou des dépendances du domaine public.

Ces distances sont destinées à protéger : 1° les bâtiments et constructions quelconques, publics et privés (art. 9), à l'exception seulement des murs de clôture, autres que ceux qui enceignent des cimetières ou des cours attenant à des habitalions (art. 17) ; 2° les routes ou chemins, cours d'eau, canaux, fossés, rigoles, conduites d'eau, mares et abreuvoirs servant à l'usage public (art. 9). Ainsi, pour cette seconde classe d'objets, c'est le seul caractère de publicité qui leur assure une zone de protection, sans qu'il y ait à rechercher le caractère légal précis du chemin ou du cours d'eau ; un chemin rural, dont la publicité n'est pas contestée, quoique non régulièrement reconnu conformément à la loi du 20 août 1881 sur les chemins ruraux, a droit à la même protection qu'une route nationale. La question de publicité d'un chemin rural est un point de fait qui, en cas de contestation, serait tranchée par le tribunal répressif saisi par la voie d'un procès-verbal de contravention.

La distance à laquelle l'exploitation doit être tenue de tous les objets ou établissements précités est de 10 mètres comptés horizontalement, plus un mètre par chaque mètre d'épaisseur des terres de recouvrement si la masse exploitée est une masse solide, ou 1 mètre par chaque mètre de profondeur totale de la fouille, si cette masse, par son manque de cohésion, est analogue à des terres de recouvrement (art. 9). En d'autres termes, la zone de protection est formée d'un investison horizontal de 10 mètres, suivi d'un talus à 45° dans les terres ou masses peu cohérentes. Pour les cons-

délais qui y sont stipulés, il serait nécessaire de modifier les règlements des 87 départements : rendra-t-on à cet effet 87 décrets différents ? Poser cette question, n'est-ce pas condamner de plus fort la pratique de faire, par des décrets distincts, un règlement identique pour chaque département ?

tructions privées, c'est là un minimum que le préfet peut augmenter, sur le rapport de l'ingénieur des mines [1], en raison de la nature des terres de recouvrement ou de la masse à exploiter, mais que l'autorité ne peut jamais réduire; la distance ne peut être réduite que par le consentement du propriétaire intéressé (art. 17). Pour les constructions et autres objets servant à l'usage public, le préfet peut, sur le rapport de l'ingénieur des mines [1], et, s'il s'agit de réduction de la distance, après avoir pris l'avis des ingénieurs des ponts et chaussées pour le domaine national ou départemental, celui du maire pour le domaine communal, réduire aussi bien qu'augmenter la zone de protection précitée (art. 9 et 17).

Cette zone de protection constitue une véritable servitude légale imposée à la propriété de l'exploitant de la carrière au profit soit de la propriété voisine, soit d'un bien à l'usage du public. Au premier abord, on peut être surpris que de pareilles servitudes à la propriété soient imposées par voie de décrets ou d'actes du pouvoir exécutif, puisqu'il est de principe que c'est à la loi seule qu'il appartient d'imposer des servitudes à la propriété. Cette dérogation à une règle fondamentale de notre droit public n'est qu'apparente ; il y a, dans l'espèce, une véritable délégation faite dans ce but et pour cet objet au pouvoir exécutif par l'article 81 de la loi du 27 juillet 1880 ; cette délégation s'explique d'autant mieux qu'elle concorde avec le principe de l'article 674 du Code civil, qui exige que l'on ne creuse un puits ou une fosse d'aisances près du mur voisin qu'à la distance prescrite par les règlements et usages particuliers sur ces objets.

Ce caractère de servitude légale du fonds exploité en faveur des propriétés protégées ressort bien du décret contentieux rendu sur conflit (1er juin 1861, *Viau et Lemarié* c. *Duhan*), qui a admis que, en cas d'inertie ou de négligence de l'autorité administrative, l'autorité judiciaire pouvait enjoidre à l'exploitant, à la requête d'un tiers intéressé, de se conformer aux prescriptions réglementaires.

1. Nous ne contestons nullement l'utilité en fait, et partant la justification, de l'intervention du préfet et de l'ingénieur des mines en pareil cas ; mais est-elle conciliable, en droit, avec la notion de la police municipale à laquelle devraient ressortir exclusivement les carrières à ciel ouvert ?

752. — Suivant le principe applicable à toutes les servitudes légales, celle-ci doit être supportée sans indemnité par l'exploitant, qu'elle s'exerce au profit d'un particulier ou pour l'usage du public. Mais si la voie publique ou plus généralement le travail public, au lieu d'être antérieur à l'exploitation de la carrière, lui était postérieur, un élément nouveau s'introduirait ou pourrait s'introduire dans la question : c'est celui du dommage causé à une propriété privée, quelle qu'elle soit, par l'exécution des travaux publics ; nous y reviendrons ultérieurement (n° 789 et suiv.). Pour les constructions privées au contraire, il n'y a pas lieu de distinguer quand la loi et les règlements ne distinguent pas ; elles pourront se prévaloir de la zone de protection légale qui leur est attribuée, quelles que soient les dates respectives de l'origine des deux établissements. Mais il va de soi que si un tiers venait à construire après que l'exploitant, en l'absence de toute construction, a poussé ses travaux au delà de la zone de protection, ce tiers ne serait plus fondé à soulever une prétention de ce chef.

753. — Nous passons sur les autres règles techniques d'exploitation mentionnées par le règlement ; elles ne présentent ni intérêt ni importance.

754. —Nous en arrivons à la nature et à l'organisation de la surveillance administrative, dont traite plus spécialement le titre III (art. 19 à 28), commun aux deux types de carrières.

La confusion faite à cet égard entre les deux genres d'exploitations n'est pas seulement dans l'apparence ou la forme; mais elle apparaît bien être aussi dans le fond.

L'article 19 du règlement, qui pose le principe de la surveillance pour les carrières à ciel ouvert, porte :

« L'exploitation des carrières à ciel ouvert est surveillée, sous l'autorité du préfet, par les maires et autres officiers de police municipale, avec le concours des ingénieurs des mines et des agents sous leurs ordres. »

L'article 20 qui se rapporte aux carrières souterraines est ainsi conçu :

L'exploitation des carrières souterraines est surveillée sous l'autorité du préfet, par les ingénieurs des mines et les agents sous leurs ordres, sans préjudice de l'action des maires et autres officiers de police municipale.

Nous n'irons pas jusqu'à prétendre que ces deux textes sont identiques au fond; mais leurs différences reposent sur des nuances bien peu perceptibles. En tout cas, ces différences de rédaction ne paraissent pas suffire pour répondre à la distinction si nette de la loi entre un objet de simple police municipale et un autre soumis à la police normale des mines.

Cette confusion dans les deux articles 19 et 20, qui posent les principes, persiste dans tous les autres articles qui ne sont que le développement et la mise en œuvre des premiers. Si on parcourt, en effet, le titre III pour y chercher les différences de traitement des deux sortes de carrières, on trouve qu'elles se bornent à ceci : en cas d'avis à donner par l'exploitant, soit lorsque, par une cause quelconque, la sûreté des ouvriers, celle du sol ou des habitations se trouve compromise (art. 22), soit à la suite d'accident suivi de mort ou de blessures (art. 26), l'exploitant doit adresser cet avis : à la fois, au maire et à l'ingénieur des mines, s'il s'agit d'une carrière souterraine; au maire seulement, pour une exploitation à ciel ouvert mais ; dans tous les cas, le maire doit informer l'ingénieur des mines ou le garde-mines et le préfet, et l'ingénieur des mines, dès qu'il est prévenu par quelque voie que ce soit, doit opérer de même dans tous les cas ; c'est pourquoi la réglementation peut être qualifiée d'identique dans l'application.

Cette réglementation est d'ailleurs calquée sur celle qui est applicable aux mines en circonstances analogues en vertu du décret du 3 janvier 1813, de l'ordonnance du 26 mars 1843 et du décret du 25 septembre 1882. Nous nous bornerons donc à la rappeler en deux mots :

En cas d'accident de personnes, enquête et instruction par le service des mines avec envoi d'un procès-verbal dont l'original est destiné au parquet, et de propositions administratives adressées au préfet, s'il y a lieu ;

En cas d'incident qui ne ferait que menacer la sécurité de la surface ou du personnel occupé dans les travaux, propositions au préfet pour les mesures à prendre ; celui-ci ne peut statuer qu'après avoir entendu l'exploitant, sauf le cas de péril imminent (art. 13).

Si l'exploitant, sur la notification qui lui est faite de l'arrêté du préfet, ne se conforme pas aux mesures prescrites dans le délai qui aura été fixé, il y est pourvu d'office et à ses frais par les soins de l'administration, sans préjudice, peut-on ajouter à cette reproduction textuelle de l'article 24 du modèle, des pénalités qui peuvent être appliquées par les tribunaux répressifs pour contravention à l'arrêté du préfet. Le montant des frais est réglé par le préfet, et le recouvrement en est opéré contre qui de droit par le percepteur des contributions directes (art. 28).

En cas de péril imminent reconnu par l'ingénieur, celui-ci fait, sous sa responsabilité, les réquisitions nécessaires aux autorités locales pour qu'il y soit pourvu sur-le-champ, ainsi qu'il est pratiqué en matière de voirie, lors du péril imminent de chute d'un édifice [1]. Le maire peut, d'ailleurs, toujours prendre, en l'absence de l'ingénieur, toutes les mesures que lui paraît commander l'intérêt de la sûreté publique (art. 25).

Nous n'insisterons pas sur le détail des mesures ou des règles que nous venons d'indiquer ; nous pouvons renvoyer à ce que nous avons dit à ce sujet en matière de mines ; le régime et la réglementation comme la procédure sont, on le reconnaîtra, identiques ainsi que nous l'avions annoncé.

755. — Mais nous ne pensons pas que les pouvoirs de l'administration puissent aller en principe jusqu'à arrêter l'exploitation d'une carrière par voie administrative, *etiam manu militari*. Toutes les fois que le législateur a voulu donner un droit pareil à l'autorité administrative, il l'a spécifié explicitement : pour les mines, dans les articles 7 et 8 de la loi du 27 avril 1838 ; pour les minières, et dans certains cas seulement, par l'article 70 de la loi de 1810 ; pour les tourbières enfin par l'article 86 de la même loi. Du silence de

1. V. note du nº 577.

la loi, silence sagement imité par les règlements locaux, en ce qui concerne les carrières, on doit donc conclure que ce droit pour l'administration n'existe pas en principe ; elle doit, en général, se borner à constater les contraventions, à en provoquer la répression, et à exécuter d'office les travaux prescrits par elle. Mais dans des cas particuliers, l'administration pourrait tirer un pareil droit des règles d'autres législations, notamment pour des nécessités urgentes de voirie ou de sécurité publique.

756. — L'autorité judiciaire paraît également se reconnaître un droit de surveillance et d'injonction sur l'exploitation des carrières à ciel ouvert, en vue de protéger les propriétés voisines contre les effets nuisibles ou dangereux de cette exploitation [1]. Les tribunaux civils étant les défenseurs naturels et légitimes de la propriété, la Cour de cassation a admis (Req. 12 mai 1868, Dall., 69, 1, 289) qu'ils pouvaient interdire le tirage à la poudre dans une exploitation à ciel ouvert et par suite modifier, voire même supprimer, une exploitation de cette nature, si, malgré les précautions imposées par des règlements locaux ou même par des décisions individuelles de l'administration, cette opération porte à autrui un dommage qui justifie les mesures sollicitées dans un intérêt privé. Nous adhérons très volontiers à cette doctrine qui nous paraît tout à fait conforme à l'esprit de la loi. Autant nous nous sommes élevé (n° 530) contre l'intervention des tribunaux en matière de travaux de mines, autant nous la trouvons légitime et justifiée en matière de carrières. La différence entre les deux genres d'exploitations est, en effet, capitale : l'exploitation des mines est, dans notre droit minier — c'est un de ses principes fondamentaux, — considérée comme d'utilité publique ou d'intérêt public, et c'est à l'autorité administrative qu'est confiée exclusivement, à ce titre, leur surveillance ; l'exploitation des carrières n'est au contraire qu'un mode particulier d'utilisation du sol, un mode de jouissance de la propriété ordinaire. Si l'administration peut et doit lé-

1. Nous avons déjà dit au n° 752 que l'autorité judiciaire avait compétence pour enjoindre à l'exploitant de carrières de respecter les distances réglementaires qui doivent séparer son exploitation des propriétés voisines.

gitimement intervenir pour la protection des intérêts généraux dont elle a charge, tels que ceux de la circulation publique, ou encore du personnel des ouvriers, c'est aux tribunaux judiciaires au contraire que devraient naturellement ressortir la protection et la défense des intérêts privés du voisinage. Bien loin de trouver que l'arrêt précité du 12 mai 1868 ait exagéré les pouvoirs de l'autorité judiciaire, nous serions porté à penser que ce sont les règlements de carrières qui ont peut-être exagéré, particulièrement pour les exploitations à ciel ouvert, le rôle et les attributions de l'administration.

§ III

Carrières souterraines.

757. — Bien que la loi du 27 juillet 1880, par suite d'une rédaction défectueuse, n'ait pas explicitement prescrit la déclaration pour les carrières souterraines, il a toujours été admis que cette mesure s'imposait pour celles-ci encore plus que pour les carrières à ciel ouvert; en fait, les règlements ne distinguent pas entre les deux espèces d'exploitations, dans leurs dispositions relatives à ce point [1]. En outre, l'article 6 du modèle exige, « lorsque l'exploitation doit avoir lieu par galeries souterraines », qu'il soit joint à la déclaration un plan des lieux, en double exemplaire, à l'échelle de 2 millimètres par mètre, indiquant : les désignations cadastrales et le périmètre du terrain sous lequel l'exploitant se propose d'établir des fouilles, ainsi que de ses tenants et aboutissants; les chemins, édifices, canaux, rigoles et constructions quelconques existant sur ledit terrain dans un rayon de 25 mètres au moins; l'emplacement des orifices des puits ou des galeries projetées.

Nous pouvons donc renvoyer pour ce qui concerne les

1. La seule différence à noter dans les renseignements que doit contenir, le cas échéant, la déclaration résulterait du troisième alinéa de l'article 6 du modèle qui, pour les carrières souterraines, dit que « dans le cas où il existerait des travaux souterrains déjà exécutés, il en sera fait mention dans la déclaration ».

déclarations d'exploitations souterraines à ce qui en a été dit pour les exploitations à ciel ouvert (nos 749 et 750).

758. — La question des distances ou zones de protection est résolue par les articles 12 et 13 du modèle.

Suivant l'article 12, aucune excavation souterraine ne peut être ouverte ou poursuivie que jusqu'à une distance horizontale de 10 mètres des bâtiments et constructions quelconques, publics ou privés, des routes ou chemins, cours d'eau, canaux, fossés, rigoles, conduites d'eau, mares et abreuvoirs servant à l'usage public; cette distance doit être augmentée de un mètre par chaque mètre de hauteur de l'excavation, ce qui rentre techniquement dans l'esprit de la solution adoptée pour les carrières à ciel ouvert, c'est-à-dire revient à ménager un talus d'éboulement à 45° dans l'exploitation, au delà de la distance réservée de 10 mètres. Nous rappelons que, d'après l'article 17, de simples murs de clôture ne sont pas considérés comme des constructions au sens de l'article 12, à moins que ces murs n'enceignent des cimetières ou des cours attenant à des habitations.

L'article 17 prévoit que, pour les carrières souterraines comme pour les carrières à ciel ouvert, la distance précitée ne peut être réduite par voie administrative lorsqu'il s'agit de propriétés privées, mais exclusivement sur le consentement formel du propriétaire intéressé.

Pour les dépendances du domaine public, ou plus spécialement pour les voies de communication, il y a une différence à relever entre les carrières souterraines et les carrières à ciel ouvert.

Pour celles-ci, d'après le troisième alinéa de l'article 9, le préfet peut augmenter comme réduire la distance normale de 10 mètres. S'agit-il au contraire de carrières souterraines, le rapprochement des articles 12 et 17 conduirait à cette conséquence que le préfet peut réduire la distance de 10 mètres, mais qu'il ne peut pas l'augmenter, conséquence qui prendrait même encore plus de force à raison du régime nettement et explicitement stipulé pour les carrières à ciel ouvert.

D'autre part, l'article 82 de la loi du 27 juillet 1880 soumet l'exploitation souterraine à un régime identique à celui des

mines et notamment aux prescriptions de l'article 50 de la loi de 1810. Or, il n'est pas douteux que, par application de cet article, le préfet n'ait le droit, en matière de mines, d'arrêter l'exploitation à telle distance d'une voie de communication qu'il estime convenable pour sa conservation. Un règlement départemental ne peut avoir pour effet de diminuer les droits que la loi a conférés à l'administration ; aussi bien c'est ce pouvoir du préfet, découlant de l'article 50 de la loi de 1810-1880, qui justifie et explique l'article 23 du règlement sur les carrières, article en vertu duquel le préfet peut, après avoir entendu l'exploitant, lui prescrire « les mesures qu'il juge convenables pour faire cesser le danger » ; n'est-ce pas prescrire une mesure de ce genre que d'imposer un investison ou une zone de protection de plus de 10 mètres? Faudrait-il entendre l'article 23 du règlement en ce sens que les mesures qu'il vise doivent être nécessairement d'une autre nature qu'un accroissement de l'investison, par exemple l'établissement de murs ou de piliers de soutènement? Nous avouons que nous ne comprendrions pas pourquoi on lierait par avance l'administration en lui interdisant, le cas échéant, l'adoption de la seule mesure utile.

Nous estimons donc, pour ces raisons de droit et de fait, que, nonobstant la rédaction des règlements de carrières, le préfet a le droit, en matière de carrières souterraines comme en matière de mines, et comme en matière de carrières à ciel ouvert, d'augmenter, s'il le juge nécessaire, la distance normale prévue par les règlements pour la protection des voies de communication. Nous reconnaissons seulement que la rédaction du règlement est de nature à compliquer la question de l'indemnité que l'exploitant peut réclamer; c'est une question que nous traiterons ultérieurement (n° 789).

Sous la réserve qui vient de nous occuper en dernier lieu, il y a similitude de traitement et de réglementation entre les deux espèces de carrières au sujet de la question des distances de protection ; nous pouvons donc renvoyer aux carrières à ciel ouvert (n° 751) pour les détails d'application que peut soulever cette question.

759. — L'article 15 du modèle impose aux exploitants de

carrières souterraines une obligation qui ne figure pas dans la réglementation des carrières à ciel ouvert; c'est une déclaration à faire au préfet, par l'intermédiaire du maire, en cas d'abandon. Le préfet fait reconnaître les lieux par l'ingénieur des mines et prescrit, sur son rapport, les mesures qu'il juge nécessaires dans l'intérêt de la sûreté publique ; le tout comme toujours sous les sanctions que la loi ou le règlement ont spécifiées, à savoir : sanction administrative par l'exécution d'office et aux frais de l'exploitant (art. 24 et 28); sanction pénale pour contravention aux injonctions légales de l'administration.

760. — L'article 82 de la loi du 27 juillet 1880 a défini le principe de la surveillance administrative en matière de carrières souterraines dans des termes qui ne peuvent laisser place à beaucoup de doute : « l'exploitation est soumise à la surveillance de l'administration des mines, dans les conditions prévues par les articles 47, 48 et 50. » Cela veut dire que la surveillance est exercée par le préfet, avec l'intermédiaire obligé des ingénieurs des mines, et qu'elle s'exerce en vue d'assurer la sécurité de la surface et du personnel occupé dans les travaux comme en matière de police de mines, soit pour les règles du fond, soit pour celles de la procédure.

En omettant l'article 49, l'article 82 a marqué, comme c'était nécessaire, que l'administration, en matière de carrières, n'a pas à se préoccuper de la conservation et de la continuité de l'exploitation au point de vue des intérêts économiques du public. Il ne s'agit plus ici de ces substances relativement rares et particulièrement nécessaires à l'humanité, pour l'exploitation et la disposition desquelles une législation spéciale a été créée ; nous restons dans le domaine des choses de la propriété ordinaire, dont la libre disposition est laissée sans restriction, au point de vue économique, aux caprices du propriétaire, tenu seulement, dans son exploitation ou sa jouissance, à observer certaines règles de police destinées à assurer la sécurité des personnes ou des choses appartenant à des tiers.

761. — Cette distinction est de nature à conduire à une

première différence dans l'assimilation du régime de police des carrières souterraines à celui des mines, différence que nous avons eu déjà occasion de mentionner (n° 756). Il semble, en effet, découler de ces considérations que si l'autorité administrative est seule et exclusivement compétente, par les raisons qui ont été données en leur lieu et place, pour intervenir dans la réglementation de l'exploitation des mines, l'autorité judiciaire pourra intervenir en matière de carrières souterraines, après l'autorité administrative et au delà de ses prescriptions, par les mesures qu'elle jugerait utiles pour assurer la protection des propriétés privées du voisinage. En d'autres termes, nous admettrions l'extension aux carrières souterraines de la doctrine de l'arrêt de la Cour de cassation du 12 mai 1868, qui paraît avoir été indiquée plus spécialement pour les exploitations à ciel ouvert.

762. — En ce qui concerne l'intervention de l'administration en matière de police de mines, nous avons dit au chapitre X que si rien ne la limitait quant au fond, lorsqu'il s'agit d'assurer la protection du personnel occupé dans les travaux, elle ne pouvait s'étendre, pour les objets et établissements de la surface, qu'à ceux compris dans l'énumération faite par l'article 50 de la loi de 1810. Il semble qu'il doive en être de même pour les carrières souterraines. Seulement, si l'on compare le texte de cet article 50 avec les diverses énumérations d'objets ou établissements semblables qui figurent dans les règlements de carrières, notamment dans l'article 12, il semble qu'on puisse relever une différence relative aux eaux minérales et aux sources qui alimentent les villes, villages, hameaux et établissements publics[1]. Mentionnées explicitement dans l'article 50 de la loi de 1810, elles ne le sont pas dans les règlements ; une source d'eaux minérales et même une source d'eau douce alimentant une ville, un village, hameau ou établissement public ne paraissent pas pouvoir

1. La raison de cette différence est peut-être purement historique. On sait que l'introduction des eaux minérales et des sources d'eau douce dans l'article 50 de la loi de 1810 est une innovation de la loi du 27 juillet 1880 ; le modèle des règlements de carrières est bien antérieur à cette loi, et il n'a pas été modifié depuis sur ce point.

rentrer dans les cours d'eau ou conduites d'eau dont parlent les règlements de carrières, encore moins dans les mares et abreuvoirs. Faut-il en conclure que l'autorité administrative se trouve désarmée pour la protection de ces deux classes d'objets comme elle l'était, en matière de mines, avant la loi du 27 juillet 1880? Pour les carrières à ciel ouvert, cela ne nous paraît pas faire de doute. Pour les carrières souterraines il ne nous paraîtrait pas impossible de soutenir que l'on peut invoquer, dans leur entier, les dispositions de l'article 50 par application du renvoi à cet article fait explicitement par l'article 82.

Au reste, en ce qui concerne les eaux minérales, l'administration est armée, par la loi du 14 juillet 1856 et le décret du 8 septembre 1856 sur cette matière, des pouvoirs nécessaires pour arrêter, au besoin, les travaux de nature à nuire à une eau minérale déclarée d'intérêt public [1].

763. — Nous n'avons pas à revenir sur la manière dont l'administration intervient pour exercer sa surveillance ; nous nous sommes suffisamment expliqué sur ce point en traitant des carrières à ciel ouvert (nº 754). La question peut se résumer en disant que le but comme le mode d'intervention du préfet et des ingénieurs des mines sont, d'après les règlements, identiques à ce qui se passe, en pareilles occurrences, pour les mines.

764. — Il existe toutefois pour les carrières souterraines une particularité à signaler, inscrite dans l'article 16 du règlement. Leurs exploitants ne sont pas tenus, en principe, comme les exploitants de mines, d'avoir et de tenir au courant

1. Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici qu'au cas où l'administration arrête ou interdit une exploitation de carrière pour assurer la protection d'une source d'eau minérale, dans les conditions prévues par les loi et décret de 1856, l'exploitant de la carrière n'a droit, le cas échéant, comme indemnité à payer par le propriétaire de la source, qu'au montant des pertes matérielles éprouvées par ledit exploitant et au prix des travaux devenus inutiles, augmenté de la somme nécessaire pour le rétablissement des lieux dans leur état primitif (art. 10, loi du 14 juillet 1856). Ainsi il n'est payé aucune indemnité pour l'impossibilité dans laquelle le propriétaire ou l'exploitant se trouve de disposer de sa carrière. C'est un exemple de dépossession sans indemnité, curieux à relever, pour un intérêt qui a un caractère plus privé que public.

un plan de leurs travaux; mais, dit l'article précité, si le préfet, sur le rapport des ingénieurs des mines, constate la nécessité de faire dresser ou compléter le plan des travaux, il pourra l'enjoindre à l'exploitant. Si celui-ci refuse ou néglige d'obtempérer à cette réquisition dans le délai qui lui aura été fixé, le plan sera levé d'office, à ses frais, à la diligence de l'administration.

Si l'administration faisait lever le plan sans cette mise en demeure préalable, elle commettrait un excès de pouvoirs et les frais de l'opération ne pourraient être légalement recouvrés (A. C., 30 novembre 1877, *carrières de Saint-Germain la Rivière*).

§ IV

Carrières abandonnées.

765. — Les règlements départementaux de carrières ont créé, sous cette appellation, au point de vue légal tout au moins, une véritable classe distincte de carrières. Il semblait, en effet, que les articles 81 et 82 de la loi de 1810 ne s'appliquaient qu'à des carrières en activité, ou, pour être plus exact, aux entreprises qui ont pour objet l'extraction des substances formant les gîtes qualifiés légalement de carrières. C'est la police de ces exploitations pendant leur cours, et seulement à cette époque, que la loi paraissait avoir voulu régler. On comprenait encore une disposition comme celle faisant l'objet de l'article 15 du règlement (n° 759), qui prévoit certaines mesures de police au moment même de l'arrêt de l'exploitation, ou de l'abandon d'une carrière. Mais, l'exploitation achevée et délaissée, une carrière abandonnée, qu'elle eût été antérieurement exploitée à ciel ouvert ou souterrainement, paraissait devoir devenir une excavation innomée, si l'on peut s'exprimer ainsi, sur laquelle ou à l'occasion de laquelle l'administration ne pouvait plus user que de ses pouvoirs généraux de police de droit commun. En d'autres termes, la surveillance des carrières abandonnées, quelles qu'elles fussent, et les mesures de précaution à prendre, le cas échéant, pour sauvegarder la sécurité publique menacée paraissaient devoir

rentrer tout naturellement dans les objets de police municipale confiés à la vigilance du maire par l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 [1]. Le maire aurait donc eu simplement à intervenir, suivant les circonstances, en vertu de ces pouvoirs et conformément aux règles d'après lesquelles il doit les exercer.

C'était ainsi que la Cour de cassation paraissait comprendre et résoudre la question dans ses arrêts du 1er mai 1868 (crim., Dall., 1868, 1, 364) et du 25 juin 1869 (crim., Dall., 1869, 1, 285). Mais les règlements ont singulièrement étendu au delà de ce système la réglementation applicable aux carrières abandonnées.

L'article 10 contient d'abord une disposition spéciale aux carrières abandonnées qui ont été exploitées à ciel ouvert. L'abord de la carrière, si elle est située dans un terrain non clos, doit être garanti, sur les points dangereux, par un fossé creusé au pourtour et dont les déblais sont rejetés du côté des travaux pour y former une berge, ou par tout autre moyen de clôture offrant des conditions suffisantes de sûreté et de solidité.

Suivant l'article 13, ces dispositions seraient applicables aux orifices des puits verticaux ou inclinés donnant accès dans une carrière souterraine qui serait abandonnée [2].

Enfin l'article 27 étend, à toute époque, lorsque leur existence compromettrait la sûreté publique, à toutes les carrières abandonnées sans distinction, c'est-à-dire qu'elles aient été exploitées à ciel ouvert ou souterrainement, les dispositions des règlements (art. 23 et 24), en vertu desquelles le préfet a le droit, sur le rapport de l'ingénieur des mines, d'imposer les mesures qu'il juge convenables pour faire cesser le danger et, le cas échéant, de les faire exécuter d'office par

1. A quoi il faut ajouter, pour être complet, que si une carrière abandonnée menaçait la sécurité de la circulation sur une voie publique, l'autorité qui en a charge, préfet ou maire suivant les cas, serait armée par la législation sur la voirie de pouvoirs spéciaux plus étendus pour remédier à l'état des choses.

2. Cette disposition se trouve en désaccord avec l'arrêt précité de la Cour de cassation du 1er mai 1868, qui a reconnu à l'autorité municipale le droit d'enjoindre à un propriétaire de boucher les puits à ras terre existant dans les champs ouverts, mais non d'ordonner la nature des travaux à exécuter autour de ces puits, par exemple d'ordonner une construction en maçonnerie à une certaine hauteur ou l'entourage des puits avec des grilles.

les soins de l'administration, à la charge du propriétaire du fonds dans lequel la carrière est située, sauf son recours contre qui de droit, porte ledit article 27[1]. On sait que le préfet ne peut, sans excéder ses pouvoirs, sauf le cas de péril imminent, prescrire des mesures à un exploitant de carrières sans l'avoir au préalable entendu. Puisqu'il n'y a plus d'exploitant, lorsqu'il s'agit d'une carrière abandonnée, ce doit être, comme il semble résulter de la combinaison des articles 20 et 27, le propriétaire du fonds dans lequel la carrière est située qu'il y a lieu de mettre préalablement en demeure.

En cas de péril imminent reconnu par l'ingénieur, on doit opérer comme nous l'avons indiqué pour les carrières en activité.

Nous ne contestons nullement que ces dispositions des règlements ne soient sages et justifiées en fait ; mais il est permis de se demander si, en droit, les règlements n'ont pas étendu outre mesure, et sans avoir suffisante compétence pour le faire, les principes de la loi.

766. — On est allé plus loin encore dans cette extension au régime des carrières abandonnées de celui des carrières en exploitation. Dans divers départements, et notamment dans le département de la Seine, il a été fait des règlements préfectoraux qui régissent « l'occupation des vides d'anciennes carrières souterraines, pour un usage quelconque, notamment pour la culture des champignons », en assujettissant le propriétaire ou l'entrepreneur à une série d'obligations identiques à celles auxquelles est soumis un exploitant de carrières d'après la loi du 21 avril 1810 — 27 juillet 1880 et le règlement départemental type sur l'exploitation des carrières.

Ainsi, l'arrêté réglementaire du préfet de la Seine du 30 juillet 1884 oblige le propriétaire ou l'entrepreneur d'une champignonnière, ou de toute autre industrie dans les vides d'une ancienne carrière souterraine, à faire une déclaration préalable à l'occupation, en y joignant un plan des lieux avec indication du périmètre de la carrière à occuper ; l'ar-

1. Le règlement a tranché de la sorte une question d'incidence de charges qui est loin d'être fixée comme nous le verrons par la suite.

rêté astreint l'entrepreneur à diverses mesures de police sur la situation, la nature et la consistance des puits ou galeries de communication avec le jour[1], et le soumet à la surveillance administrative et notamment à la surveillance des ingénieurs des mines tout comme s'il s'agissait d'une carrière souterraine.

L'arrêté préfectoral en question a été pris en s'appuyant sur la loi du 21 avril 1810 modifiée par celle du 7 juillet 1880 et le décret du 2 avril 1881, portant règlement pour l'exploitation des carrières dans le département de la Seine, décret conforme au type général.

Comme nous l'avons dit dans le précédent numéro, nous ne contestons nullement à un préfet pour son département, ou à un maire pour sa commune, le droit de faire certains règlements sur les carrières abandonnées pour assurer la sécurité publique ; mais nous pensons, par les motifs précédemment indiqués, qu'ils doivent puiser ces droits dans la loi du 22 décembre 1789 — 8 janvier 1790 ou dans la loi municipale du 5 avril 1884, et non dans la législation minérale. Ils peuvent réclamer le concours des ingénieurs des mines à titre d'hommes de l'art consultés à titre officieux; mais leur reconnaître le droit de verbaliser en pareille matière nous paraît aller singulièrement loin.

SECTION II

DE LA PROPRIÉTÉ DES CARRIÈRES

767. — Il y a, sous l'appellation de carrières, comme sous celle de mines, des choses essentielles à distinguer, encore qu'elles puissent être parfois confondues dans les mêmes mains.

1. D'après l'article 7 de l'arrêté du préfet de la Seine, les puits doivent être à 10 mètres de tous bâtiments ou routes et recouverts d'une cheminée d'aérage ou défendus par une palissade ; les puits ou galeries doivent être fermés la nuit ou pendant la cessation des travaux.

Par le mot de carrière on peut entendre, tout d'abord, le gîte en filon, couche ou amas, d'une substance minérale ou fossile susceptible de faire l'objet d'une extraction ou d'une exploitation industrielle, en un mot l'objet d'une entreprise ayant pour but de livrer la substance extraite à l'agriculture, à l'industrie ou à la consommation directe du public. Dans un autre sens, par la carrière on peut n'entendre que l'entreprise de l'extraction, abstraction faite de la masse elle-même ou du gîte sur lequel elle porte [1].

768. — Considérée seulement en tant que gîte, la carrière n'est qu'une dépendance du sol; elle en forme une partie intégrante, qui, en principe et originairement, n'en est pas séparée en tant que nature et propriété.

D'où il suit tout d'abord que, à moins d'une stipulation contraire expresse, la transmission du sol implique la transmission de tout le sous-sol ou du tréfonds, et que les charges réelles qui peuvent frapper le sol frappent aussi le tréfonds. En un mot, le fonds comprend, en principe, la surface et le tréfonds et l'un ne doit pas s'entendre sans l'autre.

Mais le propriétaire qui a la propriété complète de l'ensemble peut librement et à sa volonté séparer du fonds une certaine partie du tréfonds et l'aliéner à un tiers pour devenir dans les mains de celui-ci une propriété distincte, formée d'un démembrement matériel et physique de la propriété originaire. Un gîte, constituant une carrière, peut donc faire l'objet d'une propriété distincte de celle du sol, ou distincte de la propriété constituée par la surface et le restant du tréfonds, gardés par le propriétaire originaire.

Que représente ce bien, formé par une portion de l'écorce terrestre, considéré en lui-même au point de vue juridique? Un immeuble évidemment par sa nature, auquel s'appliqueront, suivant les cas, les règles relatives aux immeubles.

Si le propriétaire peut librement et à sa volonté aliéner tout ou partie du tréfonds séparément du sol (C. Cass. civ., 7 mai 1838), il ne peut le faire que sous réserve des droits

1. Un arrêt de la Cour de Paris (22 janvier 1867, Dall., 68, 2, 137) a très bien fait ressortir cette distinction, notamment en cas de cession par le propriétaire du droit seul d'exploitation.

réels qui peuvent, à l'origine, grever le fonds entier, c'est-à-dire sol et tréfonds réunis. A-t-il consenti par exemple une hypothèque sans aucune restriction, le droit du créancier hypothécaire frappera, en principe, la partie démembrée comme il frappait la propriété.

En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, nous rencontrons deux particularités, admises par la jurisprudence, qui confirment indirectement les considérations que nous venons de présenter.

Le propriétaire superficiaire peut, à son choix, se faire exproprier de la surface seulement, ou en même temps, et moyennant une indemnité distincte, de la valeur particulière du tréfonds [1]. Au contraire, l'expropriant, s'il s'agit d'un travail à établir en tunnel, peut requérir et obtenir exclusivement l'expropriation pour le passage souterrain, en laissant intacts tous les droits de surface (C. cass., 1er avril 1866; — trib. confl., 19 février 1875).

De ce qu'une partie du tréfonds, une couche bien déterminée par exemple, peut constituer un bien distinct par cession du propriétaire superficiaire, on n'en peut pas conclure que ce bien peut être acquis par prescription, au moyen notamment de travaux souterrains poussés de la propriété voisine appartenant à l'exploitant. Il y a là des conditions de clandestinité qui empêchent la possession, même prolongée pendant le temps voulu, d'avoir les caractères nécessaires pour qu'elle confère la propriété [2]. La prescription sur une couche, ou plus généralement sur la portion d'un gîte situé à l'aplomb d'une propriété de surface, ne peut s'acquérir sans qu'il y ait de travaux apparents faits sur cette surface même (Cass. civ.,

1. Cette inséparabilité du sol et du tréfonds au regard des tiers, mais leur évaluation distincte au regard du propriétaire a été bien mise en évidence par une décision du tribunal des conflits (*Dumolard*, 29 novembre 1884) en matière de servitudes militaires. Le tribunal a reconnu qu'un propriétaire, qui avait été autorisé, par l'administration militaire, à exploiter une carrière dans son fonds, avait droit, s'il venait à être dépossédé ultérieurement de ce fonds, outre une indemnité pour la dépossession du sol, à une indemnité pour dépossession de l'établissement industriel représenté par l'exploitation de la carrière; l'une et l'autre indemnités devant être fixées par le jury à raison des règles spéciales à la matière des servitudes militaires.

2. Dans le même sens Peyret-Lallier, t. II, n° 685.

1er février 1832; 17 novembre 1869, *Galinier*, Dall., 70, 1, 22; 22 février 1875, *Galinier*, Sir., 75, 1, 140). Il y a une dépendance étroite entre les parties du tréfonds et de la surface situées sous un même aplomb, dépendance qui domine le sujet et dont on ne peut faire abstraction en dehors de la volonté expresse du propriétaire.

Ces premières considérations sur les relations entre la surface et le tréfonds étaient nécessaires ; hors les cas d'expropriation et de prescription ci-dessus mentionnées, elles ont un simple intérêt théorique plus qu'une portée pratique : l'utilité de la propriété d'une partie du tréfonds hors de son exploitation ne s'aperçoit pas ou ne peut conduire à quelques conséquences de fait sérieuses; c'est au contraire l'exploitation, avec les suites qu'elle entraîne, de cette partie du tréfonds, qui constitue un filon, une couche ou un amas de substances, partie du sol qualifiée légalement carrière, qui doit plus spécialement nous occuper.

769. — Si c'est le propriétaire du sol qui entreprend lui-même l'extraction, il doit être considéré comme se livrant à une entreprise qui n'est qu'un mode de jouissance particulier, un mode d'utilisation industrielle de sa propriété. Cette utilisation toutefois offre, à raison de la fongibilité des substances sur laquelle elle porte, un caractère particulier de nature à entraîner des conséquences spéciales dans le cas où le propriétaire n'a pas le *dominium plenum* sur la chose.

770. — L'immeuble dans lequel le propriétaire poursuit ou veut poursuivre son exploitation est-il simplement grevé d'une créance hypothécaire, ce fait n'est pas de nature à l'arrêter en quoi que ce soit tant que l'immeuble n'est pas saisi. Après la saisie, le minerai non encore extrait doit être considéré comme constituant une portion de l'immeuble saisi et par suite frappé comme lui d'inaliénabilité et d'indisponibilité. En principe, l'extraction devrait cesser ; si elle continue, ce ne peut être que par autorisation de justice et de manière que le fruit ou gain qui en provienne soit immobilisé pour être distribué avec le prix de l'immeuble par ordre d'hypothèques, le tout conformément aux articles 681 à 683 du Code de procédure civile.

771. — Si, au lieu d'une propriété pleine et entière, il y a usufruit, on doit appliquer l'article 598 du Code civil qui stipule que l'usufruitier n'a aucun droit aux carrières non encore ouvertes au moment de la constitution de l'usufruit, tandis qu'il peut jouir de celles en exploitation à ce moment, c'est-à-dire les exploiter de la même manière que le propriétaire. Nous nous bornons à rappeler cette règle sans entrer dans les développements qu'elle peut comporter ; elle nous paraît, en effet, avoir un intérêt théorique ou doctrinal en droit civil plus qu'une importance pratique en droit minier [1]. Nous pouvons, du reste, renvoyer pour ce qui concerne les relations réciproques de l'usufruitier et du nu propriétaire à ce que nous avons dit de l'usufruit des mines (n°s 243 et 244). La doctrine d'après laquelle l'usufruitier ne peut jamais réclamer d'indemnité au nu propriétaire pour les installations utilisables qu'il peut laisser en fin d'usufruit nous paraît d'autant mieux justifiée pour les carrières que l'usufruitier n'en peut jouir d'après l'article 598 du Code civil que si elles sont ouvertes au moment de la constitution de l'usufruit : ce qui implique qu'elles sont munies des installations nécessaires à leur exploitation ; l'usufruitier ne fera donc que rendre l'équivalent de ce qu'il a reçu : il est à la fois juste et conforme à la nature de l'usufruit qu'il ne reçoive aucune indemnité lorsque l'usufruit prend fin.

772. — Le propriétaire superficiaire qui exploite lui-même directement une carrière dans son fonds ne fait pas acte de commerce en en vendant les produits. Ce n'est pas que l'article 32 de la loi du 21 avril 1880 lui soit applicable, puisque cet article ne vise que l'exploitation des mines ; c'est l'application de ce principe généralement admis, par extension de l'article 638, premier alinéa, du Code de commerce, que le caractère commercial n'appartient pas aux actes de ceux qui se bornent à mettre en valeur les produits du sol ou de la nature [2].

1. C'est par ce motif que nous nous abstenons même de mentionner l'article 1403 du Code civil relatif aux cas et conditions dans lesquels les produits des carrières tombent ou non dans la communauté pendant le mariage.

2. Ch. Lyon-Caen et L. Renault, *Précis de droit commercial*, n° 89 ; — dans ce sens, C. cass., 14 janvier 1820.

773. — Lorsque la carrière n'est plus exploitée directement par le propriétaire superficiaire, mais par un tiers cessionnaire, il y a deux cas à distinguer.

774. — Le propriétaire superficiaire peut avoir cédé, avec le droit d'exploiter, la propriété même de la masse à exploiter. Nous rentrons dans le cas dont nous nous sommes occupé tout d'abord. Il y a là une véritable vente immobilière à laquelle devront s'appliquer toutes les règles des ventes immobilières tant au point de vue de la perception des droits d'enregistrement, de la nécessité de la transcription, que généralement pour tous les effets civils à faire produire au contrat. Le cessionnaire, au cours de son exploitation, se trouvera placé vis-à-vis des tiers, autres que son cédant, dans la même situation que celui-ci s'il exploitait directement par lui-même. Les créanciers hypothécaires du fonds primitif conserveraient, comme nous l'avons dit (n° 767), un droit de suite sur cette partie détachée de leur gage.

Entre le cédant et le cessionnaire naîtront des rapports qui seront réglés par le contrat, ou à défaut, comme dans le cas de cession seulement du droit d'exploiter.

775. — Le propriétaire du sol peut, en effet, céder seulement le droit d'exploiter sans céder la propriété de la masse à exploiter. Il reste donc propriétaire tant de la partie de la masse non exploitée que des vides laissés par l'exploitation[1], et il pourra jouir ou disposer de l'une et des autres à la fin du contrat.

Que représente une pareille cession ? Par une jurisprudence que l'on peut dire parfaitement établie tant elle a été répétée fréquemment pour toutes les substances minérales[2], la Cour de cassation a toujours considéré cette cession comme celle d'un droit mobilier, comme une vente mobilière ; et cela, quelle que soit la durée pour lequelle la cession est consentie, quelles que soient la quotité et la modalité du prix ou de la

1. La jouissance de ces vides n'est pas sans importance pratique dans les pays où ils sont utilisés à certains usages tels que la culture des champignons.
2. V. n° 238 la série des arrêts sur l'amodiation des mines auxquels il faut ajouter en matière spéciale de carrières : 26 janvier 1847, Dall., 47, 1, 80.

redevance, en argent ou en nature, payé par le cessionnaire, quelle que soit la qualification que les parties ont pu donner au contrat. On considère, suivant une expression pour ainsi dire consacrée, qu'il y a mobilisation anticipée de la masse à extraire. D'où il suit notamment qu'une pareille cession n'est passible que des droits d'enregistrement des ventes mobilières ; qu'elle n'a pas besoin d'être transcrite par application de la loi du 23 mars 1855, la transcription ne pouvant avoir pour effet de lui donner un caractère juridique qu'elle n'a pas.

Bien que la cession d'un droit mobilier n'engendre, dans ce système, qu'une créance personnelle du cessionnaire contre son cédant, néanmoins la cession serait opposable à un tiers acquéreur ultérieur de l'immeuble si elle avait date certaine, sous réserve, comme toujours en pareil cas, de la fraude ou du dol qui vicient nécessairement tout contrat. Il a même été jugé que la cession n'ayant pas date certaine pouvait être opposée à un tiers acquéreur par application de l'article 1141 du Code civil lorsque l'exploitant se trouvait en possession telle que l'acquéreur ne pouvait l'ignorer[1].

Le propriétaire peut librement céder ce droit d'exploitation alors même que son immeuble est grevé d'hypothèques, attendu que, comme il a été dit, l'exploitation d'une carrière ne doit être considérée que comme un mode de jouissance industrielle d'un immeuble. Mais si l'immeuble vient à être saisi par les créanciers inscrits, le prix des substances non extraites doit être considéré comme le prix d'une portion de l'immeuble ; dès lors ce prix se trouve compris dans la saisie de l'immeuble aussi bien que l'eût été la masse si elle n'avait point été cédée. La transcription de la saisie la rend inaliénable en vertu de l'article 686 C. proc. relatif à l'inaliénabilité du fonds saisi.

Les tiers créanciers inscrits pourront donc faire rapporter les cessions de droit d'exploitation consenties postérieurement à la saisie (C. cass., Req. 15 décembre 1857, D., 58, 1, 366).

1. Il est vrai que, dans l'espèce à laquelle nous faisons allusion, il était établi qu'il y avait eu concours frauduleux entre le propriétaire et l'acquéreur ultérieur de son immeuble.

776. — La loi n'a fixé aucune règle sur les rapports nécessaires qui doivent s'établir entre le propriétaire de la surface et son cessionnaire du droit d'exploiter. Nous restons dans la liberté absolue des conventions sous la sauvegarde des principes généraux du droit. A défaut de stipulations expresses dans le contrat, il y aura lieu, en cas de contestation entre parties, de tenir compte des usages locaux sous l'empire desquels on peut admettre que les parties ont voulu naturellement se placer [1].

Deux questions principales peuvent s'élever entre parties : celle des dommages que l'exploitation peut occasionner à la surface et celle de l'occupation des terrains de surface nécessaires à l'exploitation. Sous la réserve de ce qui vient d'être dit sur la portée des clauses du contrat et des usages locaux, il semble que l'on doive admettre, comme une conséquence inévitable de la nature des choses, qu'en principe l'exploitant doit être tenu à réparer les dommages de surface qui ne sont pas une suite de l'exploitation, nécessaire, inévitable, prévue à l'avance, et que d'autre part il a droit à occuper les terrains de la surface qui sont indispensables à la conduite de l'exploitation.

777. — L'exploitant qui a acquis d'un propriétaire le droit d'exploiter une masse, sous une parcelle dudit propriétaire, peut-il librement englober cette partie de son exploitation avec celle qu'il poursuit sous les parcelles limitrophes appartenant à d'autres propriétaires ?

En premier lieu, il faut consulter le contrat intervenu entre parties, et suivant les règles ordinaires de l'interprétation des contrats rechercher, en cas de doute, quelle a pu être la commune intention des parties : les usages locaux interviendront, s'il y a lieu, pour compléter cette interprétation.

Bien qu'il semble donc qu'il ne doive y avoir là que des solutions d'espèce, il n'est pas sans intérêt d'examiner la question de plus près en la décomposant à cet effet.

Deux cas peuvent se présenter : l'exploitant peut se conten-

1. La Cour de cassation a, dans deux arrêts en matière de carrières (Civ., 14 février 1865, Dall., 65, 1, 76 ; — Civ., 17 novembre 1869, Dall., 70, 1, 22), sanctionné le recours aux usages locaux.

ter de rouler souterrainement et de sortir par quelque autre parcelle les substances abattues sous la parcelle du propriétaire en question ; il peut, au contraire, rouler sous cette parcelle et en sortir les substances provenant d'autres parcelles. Ce dernier cas peut lui-même se subdiviser suivant que l'exploitant se borne à un roulage souterrain dans des galeries ouvertes sous la parcelle du propriétaire ou qu'il extrait les substances au jour par une galerie ou un puits ouvert dans ladite parcelle.

A notre avis ce ne serait que dans ce dernier cas que le propriétaire serait fondé, en principe, à défaut de conventions expresses ou implicites, à s'opposer aux entreprises de l'exploitant ou à réclamer une indemnité spéciale.

En effet, si l'exploitant se borne à sortir par une autre parcelle la pierre abattue sous celle du propriétaire, loin d'aggraver ses droits au détriment de celui-ci, on pourrait dire que l'exploitant en allège le fardeau, puisqu'il lui épargne la charge et les inconvénients d'une sortie directe au jour[1].

La situation nous paraît être à peu près la même pour le cas d'un simple roulage souterrain ou d'un passage souterrain, sous la parcelle, des pierres abattues dans d'autres. On ne voit pas d'aggravation sensible de charges pour ce propriétaire ; à ne considérer que les faits qui se passent dans le tréfonds, au milieu de la masse pour laquelle le droit d'exploitation a été cédé, tout aura lieu généralement comme s'il n'y avait pas eu mise en communication ou extension de l'exploitation sous les parcelles voisines, en d'autres termes comme si l'exploitant avait joui du droit d'exploitation à lui cédé sous la parcelle litigieuse dans les conditions qui se seraient produites si cette parcelle était seule en cause[2].

1. Il faut prendre garde toutefois que le propriétaire pourrait avoir un intérêt à ce que l'exploitant eût ouvert dans son terrain une communication directe avec la carrière. A la fin du bail, s'il a une durée déterminée, le propriétaire pourra en profiter pour exploiter lui-même la partie de la masse restant inexploitée ; au cas même, ce qui se présente fréquemment, où le droit d'exploitation ne prendrait fin que lorsque toute la masse a été enlevée, le propriétaire qui rentre en possession des vides peut les utiliser, pour y cultiver des champignons par exemple ; il peut donc lui être utile ou avantageux que l'exploitant ouvre et laisse ouverte dans son terrain une communication directe avec ces vides.

2. Il pourra se produire toutefois, dans certains cas, une véritable aggrava-

Au contraire, on voit immédiatement l'accroissement de charges qui peut résulter et qui résultera généralement de la sortie au jour de l'ensemble de l'exploitation exclusivement par ladite parcelle. On ne peut admettre *à priori* que la simple cession du droit d'exploitation sous une parcelle amène à de pareilles conséquences [1].

778. — Ces questions de mise en communication souterraine de plusieurs parcelles pour en faire le siège d'une seule exploitation peuvent se compliquer dans le cas, qui est assez fréquent en matière de carrières, où la cession de son droit d'exploitation par un propriétaire est faite jusqu'à épuisement d'une masse, d'un banc ou d'un gîte déterminé au contrat, sans stipulation de durée minimum ni même d'une extraction annuelle minimum. L'exploitant pourrait se borner à user du droit qui lui a été consenti pour ouvrir sous cette parcelle, qui peut constituer une enclave au milieu de son champ d'exploitation, les galeries mettant en communication les diverses parties de ses travaux. Il est essentiel, en ce cas, d'examiner si l'esprit du contrat comporte une pareille interprétation ; elle serait peu admissible notamment suivant nous en cas de redevance à payer à la quantité extraite, et alors que l'extraction serait encore possible par une exploitation

tion de charges pour le propriétaire, par un afflux d'eaux, par exemple, provenant des parcelles voisines et qui n'y seraient pas venues si l'exploitation était restée distincte ; en ce cas, le propriétaire nous paraît avoir un droit à indemnité supplémentaire, parce qu'il y a une extension abusive des droits conférés à l'exploitant par la cession du droit d'exploitation.

1. La cour d'Agen (29 mai 1861, Dall., 65, 1, 76) a fait une application intéressante de toute cette doctrine aux carrières de la Gironde, en admettant le principe d'une indemnité supplémentaire pour celui des propriétaires dans la parcelle duquel on sortait toutes les pierres d'une carrière s'étendant sous les parcelles de plusieurs propriétaires, mais en le refusant à ceux dans les terrains desquels l'exploitant se bornait à rouler la pierre ; « s'il en était autrement, a dit la Cour avec beaucoup de sens, si tous les propriétaires de divers terrains que traverse une carrière, après avoir touché le prix de la pierre extraite chez eux, exigeaient un droit arbitraire de passage dans les galeries pratiquées dans leur propriété, l'exploitation deviendrait tellement onéreuse qu'il serait impossible de la continuer. » La Cour de cassation (Civ., 14 février 1865, Dall., 65, 1, 76) a estimé que « cette interprétation, juste au fond, est conforme d'ailleurs de tout point aux usages locaux, et que c'est enfin précisément dans ces termes que la convention a été, en effet, exécutée pendant plusieurs années ».

distincte portant exclusivement sur ladite parcelle ; nous l'admettrions, au contraire, même avec un pareil système de redevance, s'il était établi que, soit à cause de la profondeur du gîte, de la difficulté de l'atteindre directement par la parcelle, des dimensions trop réduites de celle-ci, il n'y avait pas possiblité de l'exploiter autrement qu'en englobant l'exploitation dans celle qu'on poursuit sous les parcelles voisines.

779. — En somme, nous le répétons, c'est la commune intention des parties qu'en cas de contestation le juge doit rechercher, en tenant compte de toutes les circonstances de fait et en s'inspirant, en tant que de besoin, des usages locaux.

780. — Par le principe général ci-dessus indiqué (n° 772), on doit considérer que le cessionnaire du droit d'exploiter une carrière ne fait pas plus acte de commerce que le propriétaire du sol qui exploite lui-même.

Cette opération restant donc toujours un acte civil, tout comme l'exploitation des mines, on en doit conclure que la société qui se constituerait avec l'objet exclusif d'exploiter une carrière pour en vendre directement les produits devrait être réputée société civile, au même titre qu'une société constituée pour l'exploitation d'une mine.

781. — Les relations de l'exploitant de carrières, que ce soit le propriétaire du sol lui-même ou son cessionnaire, avec les propriétaires ou exploitants voisins n'ont fait l'objet d'aucunes dispositions légales autres que celles insérées dans les règlements départementaux pour les distances de protection. Elles ne découlent donc que des principes généraux du droit commun.

782. — La première question qui se pose est celle du dommage causé aux propriétés voisines par l'exploitation.

Le dommage résulte-t-il de ce que l'exploitant a dépassé les limites dans lesquelles il devait se tenir d'après les règlements, la solution n'est pas douteuse. Il a commis une faute ; l'article 1382 du Code civil lui est applicable et il est tenu de réparer le dommage.

Si un dommage a été produit alors même que l'exploitation a été tenue dans les limites règlementaires, il n'y a plus matière qu'à une appréciation des tribunaux par application de cette règle, consacrée par la jurisprudence, que tout propriétaire est responsable du préjudice causé à la propriété voisine, lorsque ce préjudice est la conséquence d'un fait de gestion ou de jouissance dont les inconvénients dépassent ceux que justifient les sujétions ordinaires à admettre entre voisins. C'est en s'appuyant sur de pareilles considérations, trop équitables pour être contestées, que la cour de Dijon (16 mai 1876) a attribué une indemnité pour le dommage causé à la propriété voisine par l'exploitation d'une minière, et que la cour d'Angers a condamné un exploitant de carrière à réparer le dommage causé à une carrière voisine par suite de son exploitation vicieuse (3 juin 1878, *Grands-Carreaux*).

Cette même cour a fait une application, très saine à notre sens, de ces principes, en condamnant l'exploitant d'une carrière à réparer le dommage causé à une mine exploitée au-dessous de la carrière par suite d'une exploitation reconnue vicieuse de ladite carrière (5 mars 1847, *mine de Maupertuis*).

Un préjudice qu'un exploitant de carrières devra être notamment tenu de réparer, sans aucune contestation possible, est celui résultant d'un empiètement de la carrière sur la propriété voisine.

783. — La question des dommages qui peuvent résulter pour les propriétés voisines de l'exploitation des carrières soulève également la question, déjà examinée en matière de mines (n° 389), de savoir si le tiers lésé peut intenter son action contre l'exploitant actuel, ou seulement contre l'exploitant antérieur dont les travaux ont directement provoqué le préjudice. C'est même en matière de carrières que la controverse s'est présentée de la façon la plus directe et que la jurisprudence s'est divisée. Tandis que la Cour de cassation (Civ., 5 avril 1870, *Trié* c. *Picot*) affirme qu'il n'y a là qu'une charge personnelle à l'auteur du dommage qui peut seul être recherché et mis en cause, la cour de Caen (26 juillet 1876) persiste à en faire une sorte de charge réelle que l'intéressé

peut poursuivre contre l'exploitant actuel, sauf à celui-ci à exercer son recours contre son auteur.

Nous ne reviendrons pas sur cette discussion ; nous reconnaissons que le système de la Cour de cassation peut paraître théoriquement plus satisfaisant dans l'état actuel de notre droit ; mais nous voudrions que la doctrine de la cour de Caen pût prévaloir, car seule elle tient suffisamment et équitablement compte de la nature des choses et des nécessités des entreprises humaines.

784. — Une question d'un autre ordre s'est présentée dans le cas de carrières voisines. Un carrier qui exploite une carrière souterraine sous une parcelle enclavée peut-il réclamer le droit de passage à travers les travaux du voisin, pour gagner la route la plus voisine que doivent suivre ses produits ? C'est ce qu'on appelle généralement le droit de desserte. Nous ne savons pas si la question a jamais été élevée jusqu'à la Cour de cassation ; mais elle a assez fréquemment occupé les cours d'appel. Nous pensons qu'elle doit être résolue comme l'a fait la grande majorité des arrêts, pour ne pas dire l'unanimité [1]. Le carrier ne peut s'appuyer sur aucune disposition de loi pour réclamer le droit de desserte par les travaux souterrains du carrier voisin ; mais il peut invoquer l'article 682 du Code civil pour passer à la surface sur les fonds qui enclavent son exploitation de façon à atteindre la route voisine dans les conditions indiquées par ledit article.

785. — Les diverses questions soulevées par l'exploitation des carrières au point de vue des rapports de l'exploitant soit avec les propriétaires superficiaires, soit avec les exploitants voisins, n'ont qu'une importance relativement secondaire dans

1. Le seul arrêt qui, à notre connaissance, ait admis le *droit de desserte* par les galeries souterraines du voisin est un arrêt de la cour de Chambéry du 10 janvier 1863 (*Girod* c. *Piddot*, Dall., 63, 2, 175) ; mais cette cour a ultérieurement renoncé à cette doctrine dans son arrêt du 26 août 1878 (*Féchoz* c. *Tissot*), qui n'a admis que l'application, le cas échéant, de l'article 682 C. civ. sur la surface. Cette solution a été adoptée par C. Amiens, 2 février 1854, *Ouaché* c. *Poulain*, Dall., 54, 2, 232 ; C. Paris, 9 février 1866, *Quesnel* c. *Vallée* ; C. Bordeaux, 19 août 1869, *Ollivier* c. *Goujon* ; id., 16 février 1875, *Chaigneau* c. *Imbert*.

notre droit français, à raison des gîtes ou des substances classés dans les carrières. En Angleterre, au contraire, où toutes les substances minérales sans distinction sont laissées à la libre disposition du propriétaire du sol, ces questions prennent une importance capitale. Elles n'ont jamais fait l'objet d'une législation spéciale; c'est la *common law* qui les régit, autrement dit un droit coutumier établi sur la jurisprudence ou consacré par elle. Malgré les différences si profondes entre les bases essentielles de notre droit français et du droit anglais, il ne sera pas sans intérêt de comparer les considérations qui viennent d'être exposées avec les règles admises en Angleterre que nous exposerons en traitant de la législation minérale de ce pays.

786. — Après les relations des exploitants de carrières avec les propriétaires superficiaires et les exploitants voisins, il nous faut étudier les relations avec les dépendances du domaine public et plus spécialement les voies de communication.

En nous occupant des règles de police sur l'exploitation des carrières, nous avons mentionné l'obligation pour l'exploitant, à raison des règlements départementaux, de ne pousser ses exploitations qu'à une distance de 10 mètres augmentée de l'espace nécessaire pour assurer en outre, dans les excavations à ciel ouvert ou souterraines, un talus normal d'éboulement à 45°; nous avons ajouté que cette distance pouvait être augmentée ou diminuée à l'appréciation de l'administration suivant les circonstances; que la possibilité de l'augmenter avait été formulée explicitement dans l'article 9 du règlement pour les carrières à ciel ouvert; qu'elle découlait implicitement des articles 82 et 50 de la loi de 1810-1880 pour les carrières souterraines, encore que le règlement paraisse ne pas l'admettre par ses articles 12 et 17.

A cette règle primordiale, applicable à toutes les voies de communication sans exception, viennent s'ajouter, pour les chemins de fer, trois dispositions spéciales résultant des articles 6 et 10 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer et de l'article 25 du modèle actuel du cahier des charges de tous les chemins de fer.

Nous reviendrons sur cette législation spéciale aux chemins de fer, après avoir examiné quelques règles applicables aux voies de communication en général.

787. — Un exploitant qui possède et exploite des carrières de part et d'autre d'une voie de communication peut-il obtenir l'autorisation de passer en galeries au-dessous, pour joindre les deux parties de son exploitation ?

Certainement, répondrons-nous ; il s'agit là d'une permission de voirie à donner par le préfet ou le maire, suivant qu'il s'agit de grande ou de petite voirie ; l'autorisation, si elle est accordée, déterminera les conditions auxquelles le permissionnaire devra se conformer pour que la sécurité de la circulation sur la route ne soit pas menacée.

Il nous paraît qu'on doit étendre à ces permissions de voirie, lorsqu'il s'agit de voies publiques placées dans les attributions du maire, la disposition qui forme le dernier alinéa de l'article 98 de la loi municipale du 5 avril 1884, d'après laquelle la permission, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général, peut être accordée par le préfet.

788. — Mais on peut aller plus loin et se demander si, au lieu d'un simple passage sous la route, accordé à titre de permission de voirie précaire et révocable, un exploitant ne pourrait pas obtenir l'autorisation d'entreprendre et de poursuivre sous la route une véritable exploitation, avec la réserve qu'elle aurait lieu sous les conditions que l'autorité compétente croirait devoir imposer pour assurer la sécurité de la circulation sur la route et sa conservation. Nous pensons qu'en principe cette cession du droit d'exploitation sous les voies publiques est parfaitement licite, et nous estimons qu'il y doit être procédé comme s'il s'agissait d'un bien ordinaire appartenant, suivant les cas, à l'État, au département ou à la commune.

En effet, si la notion de domanialité publique se lie nécessairement à celle d'indisponibilité au regard de tout le monde, même de l'État, il ne faut pas perdre de vue que l'indisponibilité ainsi étroitement entendue ne frappe que la surface même du sol sur laquelle l'ouvrage est assis et les

bâtiments ou constructions qui font corps avec cette partie du sol. Le tréfonds à l'aplomb de cette surface, et toujours sous réserve de l'observation des mesures de police pour la conservation de l'ouvrage, doit être considéré comme un bien rentrant non plus dans le domaine public indisponible, mais dans le domaine privé de l'État, du département ou de la commune, suivant les cas [1]. A l'appui de cette opinion on peut citer deux faits absolument topiques et admis aujourd'hui sans contestation. Lorsqu'une concession de mine vient à être instituée dans un périmètre traversé par des voies publiques, tout le monde s'accorde et s'est toujours accordé à reconnaître que le concessionnaire acquiert, par le fait de l'institution, la propriété du gîte concédé sous tout le périmètre, sans aucune restriction, et par conséquent même sous les parties à l'aplomb de la voie publique ; d'où il résulte que la domanialité publique de la surface ne frappe pas d'indisponibilité tout le tréfonds *usque ad infera*. Autre exemple de sens inverse, pour ainsi dire : on admet aujourd'hui qu'une voie publique, constituant une dépendance du domaine public, peut passer en tunnel sous des propriétés privées de la surface qui restent propriétés privées ; d'où résulte que la domanialité publique d'une partie du tréfonds n'affecte pas nécessairement d'indisponibilité les parties situées à leur aplomb au-dessus.

L'exploitant qui voudrait exploiter sous une voie publique aurait donc tout d'abord à traiter avec l'État, le département ou la commune, tout comme s'il s'agissait de l'exploitation d'une carrière domaniale, départementale ou communale ordinaire (n° 765) ; puis il lui faudrait une permission de voirie, une permission de police de l'autorité active chargée de la conservation de la route ou mieux de la police de conservation de la route.

789. — Nous avons, en sens contraire, à rechercher à quelles indemnités l'exploitant de carrières peut prétendre

1. Il ne faudrait pas objecter que cette distinction entre la surface indisponible et le tréfonds disponible irait à l'encontre du principe de l'imprescriptibilité du domaine public ; on ne peut en effet prescrire le tréfonds sans des travaux faits sur le fonds qui, dans l'espèce, sont impossibles.

contre l'administration, dans le cas où son exploitation est suspendue ou interdite en vue de la protection d'une voie publique ou plus généralement d'une dépendance du domaine public. Si l'on s'en tient aux principes généraux du droit, il semble, au premier abord, qu'on ne puisse répondre qu'une seule chose : l'arrêt de l'exploitation d'une carrière tant à ciel ouvert que souterraine à une distance quelconque d'une voie publique n'est que la conséquence, l'application d'une servitude légale d'utilité publique, et il est de principe généralement admis que de pareilles servitudes doivent toujours être supportées sans indemnité. Dans l'espèce, l'application de ce principe devrait soulever, en droit, d'autant moins de difficultés que l'on peut faire observer qu'à l'encontre de ce qui se passe pour l'exploitant de mines, frappé en fait par pareille interdiction d'une véritable dépossession totale, d'une éviction complète, le propriétaire superficiaire exploitant une carrière n'est atteint que dans un mode de jouissance de son terrain ; il lui est loisible de l'utiliser à tous autres usages compatibles avec le voisinage de la voie publique.

Le principe de cette doctrine nous paraîtrait absolument indiscutable dans tous les cas, et pour toutes les carrières, si nous ne rencontrions, pour les carrières souterraines, cette grave objection, dont nous nous sommes occupé (n° 758), relative aux distances de protection que les règlements paraissent avoir fixées au *maximum* à la distance de 10 mètres plus un mètre par mètre de hauteur de l'excavation. En faut-il conclure que la distance de la servitude légale d'utilité publique est limitée là, et qu'au delà l'administration ne peut user de son droit d'interdiction que moyennant une indemnité pour le préjudice qui en résulte ? Ce serait une solution fortement discutable en droit puisqu'elle ne s'appuierait sur aucun texte précis, mais qui permettrait de concilier les choses d'une façon à peu près satisfaisante en équité.

Ici d'ailleurs, comme dans les circonstances analogues en matière de mines, ne faut-il pas aller plus loin et admettre dans certains cas le principe de l'indemnité en faveur de l'exploitant, en laissant de côté les conséquences tirées des servitudes d'utilité publique et en faisant une application de la doctrine admise en matière de préjudices résultant pour

la propriété privée de l'exécution des travaux publics ? (V. n° 596.) Nous ne sommes pas éloigné d'admettre que c'est dans ce sens qu'il faudrait chercher une solution en se basant sur les considérations suivantes : La carrière n'a-t-elle été ouverte que postérieurement à l'établissement de la voie publique, en aucun cas il ne devrait y avoir lieu à indemnité de ce chef ; la carrière était-elle, au contraire, en pleine exploitation avant l'établissement de la route, et est-il établi, en fait, que si la route n'avait pas été créée, l'exploitant aurait pu librement disposer et aurait disposé de toute la partie du gîte immobilisée par des zones de protection pour assurer la conservation de la route, nous admettrions qu'on doit l'indemniser du préjudice qui résulte pour lui de cette situation, à la condition qu'il justifie être atteint d'un préjudice réel et appréciable [1].

Nous allons voir, du reste, que, en matière de chemins de fer tout au moins, c'est ce système qui paraît avoir prévalu dans la pratique.

1. On objectera que la solution que nous venons d'indiquer ne concorde pas avec celle que nous avons proposée au n° 600 pour les investisons de protection en matière de mines, où nous demandions qu'on ne tînt compte à l'exploitant de mines que des dépenses matérielles faites par lui et rendues inutilisables par l'exécution du travail public. La situation nous paraît d'abord différente en ce que la propriété de la carrière, en tant que dépendance du sol, est une propriété naturelle supposée préexistante à tout établissement de surface ; la propriété de la mine est au contraire une création relativement factice, découlant seulement de la loi. En outre, les deux solutions ne sont pas, en fait, aussi différentes qu'il peut le paraître au premier abord. Nous rejetons, en principe, l'indemnité, en faveur de l'exploitant de mines, représentative de la partie du gîte immobilisée par l'investison, parce que nous pensons que généralement ce n'est qu'une partie relativement insignifiante par rapport à l'ensemble de sa concession ; pour le propriétaire d'une étendue de sol généralement très limitée, l'investison frappera souvent la totalité ou tout au moins une partie de son bien telle que son exploitation deviendra impossible. En serait-il autrement, nous admettrions volontiers qu'il n'y a pas pour lui préjudice de ce chef et partant qu'il n'y a pas droit à indemnité. Les deux solutions, on le voit, si elles diffèrent dans l'application, s'inspirent des mêmes principes.

Maintenant objectera-t-on que nous faisons, à l'exploitant de carrière arrêté dans son entreprise par une route, un sort meilleur que celui qui est fait par la loi du 14 juillet 1856 sur les eaux minérales au regard du propriétaire d'une source munie d'un périmètre de protection ? nous n'en disconviendrons pas ; nous ferons simplement observer que la loi de 1856 est ainsi faite, et ce n'est pas nous qui la défendrons à cet égard. Si le système adopté par elle est vicieux, ce n'est pas une raison pour l'appliquer aux travaux publics.

790. — Toutes les règles que nous venons d'indiquer sur les voies publiques en général s'appliquent en principe aux chemins de fer par application de l'article 3 de la loi du 15 juillet 1845 sur les chemins de fer, qui porte :

« Sont applicables aux propriétés riveraines des chemins de fer les servitudes imposées par les lois et règlements sur la grande voirie, et qui concernent :

. . . .

« Le mode d'exploitation des mines, minières, tourbières, carrières et sablières, dans la zone déterminée à cet effet.

. . . . »

Mais à ce texte il faut ajouter, ainsi que nous l'avons déjà dit (n° 785) :

1° L'article 5 de la même loi dont le premier alinéa est ainsi conçu :

« Dans les localités où le chemin de fer se trouve en remblai de plus de 3 mètres au-dessus du terrain naturel, il est interdit aux riverains de pratiquer, sans autorisation préalable, des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai, mesuré à partir du pied du talus[1]. »

2° L'article 10 qui autorise l'administration à faire supprimer, moyennant une juste indemnité, les... excavations existant dans les zones ci-dessus spécifiées, au moment de la promulgation de la présente loi et, pour l'avenir, lors de l'établissement des chemins de fer;

3° L'article 25 du modèle du cahier des charges de chemins de fer ainsi conçu :

« Si le chemin de fer doit s'étendre sur des terrains renfermant des carrières ou les traverser souterrainement, il ne pourra être livré à la circulation avant que les excavations qui pourraient en compromettre la solidité n'aient été remblayées ou consolidées. L'administration déterminera la nature et l'étendue des travaux qu'il conviendra d'entreprendre à cet effet et qui seront, d'ailleurs, exécutés par les soins et aux frais de la compagnie. »

1. D'où il résulte que, dès que le remblai a plus de 10 mètres de hauteur, la distance fixe de protection dépasse celle des règlements locaux et la dépasse, dans chaque cas, de 1 mètre par mètre de hauteur du remblai du chemin de fer.

On peut laisser de côté l'article 25 du cahier des charges qui a trait à un cas tout spécial. De l'article 10 de la loi de 1845, qui a une portée et une signification très nettes pour les maisons ou constructions, nous ne voyons pas qu'on puisse tirer aucun argument dans la question qui nous occupe, encore que le conseil d'État l'ait invoqué dans l'affaire des carrières de Modane (16 février 1878). Reste l'article 6 d'où découle une seule conséquence, l'extension dans certains cas de la zone légale de protection, et partant de la servitude d'utilité publique. Sauf ce point, on peut dire que les principes en matière de chemins de fer doivent être identiques à ceux applicables aux autres voies publiques.

En effet, dans ses deux premiers arrêts (2 avril 1857, *de Poix ;* 25 février 1864, *Grangier*), le conseil d'État, appliquant strictement la doctrine que les servitudes légales d'utilité publique doivent se supporter sans indemnité, refusait de donner une indemnité pour des carrières rendues inexploitables dans la zone de ces servitudes : dans la première affaire, à une carrière non encore ouverte ; dans la seconde, à une carrière en pleine exploitation.

Mais, depuis un arrêt du 24 février 1870 (*chemins de fer d'Orléans*), sa jurisprudence paraît avoir changé ; par cet arrêt et deux autres consécutifs (16 février 1878, *P.-L.-M.* c. *Cie de Modane ;* — 3 juin 1881, *Cie du Nord* c. *Perreitmère*), le conseil a admis le droit à une indemnité pour des carrières « en pleine exploitation antérieurement à l'établissement de la ligne » et qui se trouvaient frappées d'interdiction dans et par la zone des servitudes légales des règlements.

Cette doctrine, qui paraît parfaitement assise, ne peut se défendre que par les considérations que nous avons présentées sur la réparation des préjudices résultant pour la propriété privée de l'exécution des travaux publics. Du moment que le conseil l'admet pour les chemins de fer, nous ne voyons pas comment il pourrait la repousser pour tout autre travail public, et par conséquent toute autre voie de communication ou tout autre établissement exécuté en tant que travail public.

791. — Après les considérations présentées en matière

de mines (V. n° 601) sur l'autorité compétente pour connaître, le cas échéant, de ces indemnités, nous pouvons nous borner à rappeler qu'elles ressortissent au conseil de préfecture et en appel au conseil d'État, par application de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Il est du reste à remarquer que, malgré la décision du tribunal des conflits du 5 mai 1877 et avant celle contraire du 7 avril 1884 sur les investisons de mines, le conseil d'État avait persisté, en matière de carrières, à affirmer la compétence de la juridiction administrative, comme le prouvent les arrêts précités auxquels il y a lieu d'ajouter sur la compétence seule celui du 18 mars 1881 (*Perroux et Bozino*).

792. — Nous ne pouvons abandonner ce qui concerne les chemins de fer sans rappeler qu'en dehors de toutes les prescriptions auxquelles l'exploitation des carrières est soumise à leur voisinage, par application des règles générales de police précédemment exposées, il existe une réglementation spéciale pour le tirage à la poudre des carrières exploitées à ciel ouvert, réglementation dont les bases ont fait l'objet d'un arrêté ministériel du 12 décembre 1881 [1].

D'après ce règlement, le tirage à la mine ne peut avoir lieu que sur une autorisation du préfet. L'autorisation détermine la zone dans laquelle le tirage pourra avoir lieu librement, et celle où il ne pourra être employé que sous des conditions spéciales pouvant se résumer ainsi : l'exploitant ne peut tirer ses mines qu'à des heures déterminées et après avoir donné avis à un agent du chemin de fer, à ce désigné, qui doit être présent et faire couvrir la voie par des signaux fixes ou des signaux à main, le tout aux frais de l'exploitant.

Suivant la circulaire ministérielle du 5 septembre 1882, toutes les questions qui se rattachent à cette réglementation sont de la compétence des ingénieurs du contrôle de l'exploi-

1. On ne trouve, ni dans la loi du 15 juillet 1845, ni dans l'ordonnance du 15 novembre 1846, de disposition qui autorise le ministre à réglementer en pareille matière ; l'arrêté du 12 décembre 1881 ne doit donc être considéré, au point de vue de sa valeur légale, que comme une circulaire ministérielle emportant instruction pour le personnel placé sous les ordres du ministre.

tation du chemin de fer intéressé, et non de celle des ingénieurs du service ordinaire des mines.

793. — A la suite des observations précédentes relatives aux relations de carrières avec les voies publiques, et pour les compléter, se placeraient celles que suggèrent les accidents ou dommages que l'exploitation des carrières peut occasionner. Nous rentrons là dans le domaine relatif aux contraventions de voirie qui peuvent être commises par les exploitants quelconques de substances minérales, quelle que soit leur classification légale au point de vue du droit minier : il nous paraît dès lors plus rationnel de réunir ces questions pour les examiner ensemble au chapitre XVIII à ce consacré. (V. nos 862 et suiv.)

794. — L'exploitation des carrières constitue, au point de vue de l'impôt, une industrie soumise à la patente par la loi du 15 juillet 1880, qui a fixé les droits ainsi qu'il suit : droit fixe, 5 francs plus 2 fr. 50 par ouvrier ; droit proportionnel, $^{1}/_{20}$ sur la maison d'habitation [1].

Une jurisprudence constante reconnaît que la patente est due même par le propriétaire du sol exploitant sur son fonds, mais à la condition qu'il se livre habituellement à cette exploitation de façon qu'il puisse être considéré comme exerçant la profession de carrier.

795. — En terminant, il ne nous paraît pas inutile de rappeler que toutes les règles de droit privé comme de droit administratif sur la propriété et l'exploitation des carrières s'appliqueront sans différence, que le propriétaire superficiaire soit un particulier ou une personne civile du droit administratif, État, département, commune ou établissement public. En plus seulement, lorsque ces personnes auront à intervenir, soit pour faire cession à des tiers exploitants de leurs droits d'exploitation, soit pour demander ou défendre en justice, elles ne pourront le faire qu'en se conformant aux règles du

1. Par exception à la règle d'assimilation des carrières et des minières, le droit pour les minières est de 4 francs par ouvrier, tout le reste étant semblable.

droit administratif qui leur sont applicables, soit pour la cession de pareils droits, soit pour ester en justice. Il nous suffit de rappeler le principe sans entrer dans le détail des formalités que son application peut entraîner suivant les cas : il s'agit, en définitive, d'applications ordinaires des règles combinées du droit civil et du droit administratif.

Mais si nous rappelons le principe, si évident qu'il puisse paraître, c'est que les préfets, les ingénieurs des mines et parfois même l'administration supérieure ont paru les perdre de vue parfois, notamment pour des carrières et surtout des minières communales, et s'ingérer, en définitive, abusivement dans des matières qui échappaient en bonne règle à leur compétence. Sans doute, pour n'en citer qu'un exemple, une commune ne peut valablement céder son droit d'exploitation sur une carrière ou sur une minière qu'après une délibération du conseil municipal qui, pour être exécutoire, doit être approuvée par le préfet aux termes du 2° de l'article 68 de la loi municipale du 5 avril 1884, puisqu'il s'agit, dans l'espèce, de la cession d'un droit mobilier, c'est-à-dire d'une aliénation de propriété communale [1]. Mais le préfet intervient ici, non pas en vertu de ses pouvoirs de police de la législation minérale, mais simplement en vertu de ses pouvoirs de tutelle ou de contrôle de la gestion communale ; il a donc un simple droit de véto, mais non de modification quelconque ; il n'est pas tenu de consulter les ingénieurs des mines ni le ministre des travaux publics ; il ne relève en ce cas que du ministre de l'intérieur, chef du service de l'administration communale. Sans doute, il pourra, pour éclairer sa religion, consulter au préalable l'administration des mines ; mais il pourrait tout aussi bien consulter tout autre homme de l'art : en un mot, l'administration des mines ne peut intervenir ici qu'officieusement ; elle ne le peut pas officiellement, c'est-à-dire réglementairement ou obligatoirement.

1. On voit ici l'importance de définir la nature juridique exacte d'une cession de droit d'exploitation ou d'une location de carrière ou minière, comme on le dit parfois ; s'il s'agissait d'une véritable location, et si elle devait durer moins de 18 ans, la délibération du conseil municipal n'aurait pas besoin, pour être valable, d'être approuvée par le préfet, aux termes des art. 62 et 68, 1°, de la loi municipale du 5 avril 1884.

796. — Si la carrière départementale ou communale se trouve dans des terrains soumis au régime forestier, un élément nouveau s'introduit. L'administration des forêts doit réglementairement intervenir et une autorisation préfectorale est nécessaire pour fixer les conditions dans lesquelles l'extraction pourra avoir lieu au point de vue forestier.

Mais la nécessité de cette instruction et de cette autorisation spéciale ne modifie rien au fond du droit en ce qui concerne la disposition de la propriété ou la disposition du droit d'exploitation. A cet égard les règles précitées devront être ponctuellement observées, tant sur le fond que sur la compétence ; le préfet n'intervient et ne peut intervenir que pour régler les intérêts forestiers par un acte qui, en bonne règle, devrait prendre sa place à côté et à part des actes purement civils, peut-on dire, que la personne morale propriétaire peut avoir à faire pour disposer de son bien. Sans doute le droit du préfet, agissant au titre qui vient d'être indiqué, pourra aller jusqu'à annihiler, en fait, l'effet de ces actes de la vie civile du département ou de la commune ; les questions de fond et de forme touchant le droit lui-même n'en seront pas pour cela altérées [1].

797. — Dans nos dernières observations sur les carrières communales, nous leur avons fréquemment accolé les minières ; c'est surtout, en effet, à l'occasion de minières communales qu'on a perdu de vue ces distinctions entre la police des exploitations, qui ressortit à l'administration des mines, et les actes civils dont elles peuvent être l'objet et qui ne regardent point cette administration ; d'autre part, à ce point de vue, l'assimilation entre les carrières et les minières est absolue depuis qu'en 1876 la loi du 9 mai 1866 a sorti tout son effet. Pour nous résumer sur ce point, nous pouvons dire que toutes les règles et observations sur les carrières qui ont fait l'objet de la section II du présent chapitre s'appliquent intégralement et sans aucune modification aux minières.

798. — Arrivé où nous en sommes, il ne sera peut-

1. En ce sens C. Cass. Req. 21 mai 1873, *Cantet frères* c. *commune de Campan*, Dall., 75, 1, 70.

être pas mauvais de fixer aussi exactement et aussi complètement que possible la différence, en droit, entre une minière et une carrière. On peut et on doit le faire ainsi :

En ce qui concerne les carrières, il y a, au point de vue de l'autorité chargée de la surveillance et de l'autorité chargée de la répression des contraventions [1], une distinction à faire entre les carrières à ciel ouvert et les carrières exploitées souterrainement ; cette différence n'existe pas pour les minières qui sont soumises au même régime, à cet égard, quel que soit leur mode d'exploitation ; ce régime des minières est, au double point de vue que nous venons de mentionner, identique à celui des carrières souterraines, à une différence près : l'exploitation des carrières souterraines n'exige qu'une simple déclaration ; celle des minières souterraines, une permission.

1. Nous avons naturellement renvoyé ce qui est relatif aux contraventions au chapitre spécial qui leur est consacré ; nous devons rappeler ici que, d'après la jurisprudence actuelle, encore qu'elle soit discutable, les contraventions des exploitants de carrières à ciel ouvert sont de la compétence du tribunal de simple police par application de l'art. 471, n° 15, du Code pénal, tandis que celles des exploitants de carrières souterraines, et des minières tant souterraines qu'à ciel ouvert, sont de la compétence du tribunal correctionnel par application du titre X de la loi de 1810.

CHAPITRE XVIII

JURIDICTION — PÉNALITÉS

799. — Nous avons à examiner dans ce chapitre les deux derniers titres de la loi de 1810. Le titre IX (art. 87 à 92), sous la rubrique *Des expertises*, traite de la procédure, et le titre X (art. 93 à 96), sous la rubrique *De la police et de la juridiction relative aux mines*, s'occupe du mode de constatation et de poursuite des infractions à la loi ainsi que des pénalités dont ces infractions peuvent être atteintes. Les qualifications données par le législateur de 1810 à ces deux derniers titres ne sont pas heureuses ; les objets auxquels il a voulu se référer se rangeraient plus correctement[1] dans les trois divisions suivantes que nous adopterons : 1° de la compétence ; 2° de la procédure ; 3° des pénalités.

A s'en tenir au texte de la loi, il semble bien que les deux titres IX et X s'appliquent sans distinction à tous les objets

1. Dans un arrêt du 14 janvier 1857 (Cie *des mines d'Anzin* c. *Dolfenies*), la Cour de cassation signalait l' « irrégularité de rédaction » commise par le législateur de 1810 en omettant de traiter de la compétence. Dans la 2e rédaction de la loi de 1810, il y avait un titre IX consacré à la compétence (Locré, III, 1, p. 43), qui précédait le titre X traitant des expertises; ce titre a disparu dans les rédactions ultérieures parce que ses dispositions résultaient implicitement des autres dispostions de la loi

dont la loi s'est occupée antérieurement, mines, minières, carrières, tourbières et usines minéralurgiques. La jurisprudence, comme nous allons le voir, n'a pas adopté entièrement cette manière de voir ; elle a consacré une exception relativement à la compétence et aux pénalités en matière de contraventions commises par les exploitants de carrières à ciel ouvert. Il nous a donc paru préférable, pour un exposé complet de la question, de traiter séparément des mines, minières, carrières, tourbières et usines minéralurgiques, encore que dans la plupart des cas il nous doive suffire de renvoyer aux indications qui auront été données pour les mines.

Nous avons pensé également qu'il conviendrait de traiter dans ce chapitre des contraventions de grande voirie à la suite des contraventions de police.

SECTION I

DES MINES

§ I

De la compétence.

800. — Ce n'est que pour mémoire que nous traitons ici de la compétence ; sur chaque question nous avons, en effet, indiqué les règles de la compétence à la suite des règles du fond ; nous pourrions donc nous dispenser d'y revenir. Néanmoins, encore que toute généralisation en pareil sujet soit pour le moins aussi dangereuse qu'une définition, suivant le vieil adage *omnis definitio periculosa*, il ne nous paraît pas sans intérêt d'en présenter un résumé sous l'expresse réserve que nous venons d'indiquer.

801. — On peut dire, à cet égard, qu'étant donnée la

notion fondamentale qui assimile la mine à une propriété de droit commun, mais à une propriété de droit commun dont l'institution résulte d'un acte administratif, les règles de compétence du droit minier concordent en principe avec celles qu'on aurait déduites des principes généraux du droit.

Nous ne voyons, en effet, qu'une dérogation bien marquée à ces principes ; c'est celle qui résulte de l'article 46 de la loi de 1810 attribuant à la juridiction administrative le règlement des indemnités qui peuvent être dues par un concessionnaire à un explorateur évincé. Il y a là, en apparence tout au moins, un litige entre intérêts privés à l'occasion d'une propriété privée ; la compétence aurait dû en être attribuée à la juridiction ordinaire. La disposition de l'article 46 est formelle et partant impérative ; elle n'est pas, du reste, sans pouvoir être rationnellement expliquée. Si la mine constitue une propriété immobilière, elle n'en reste pas moins une propriété *sui generis*, par ce motif, implicitement admis dans notre droit minier, que la société ne peut se désintéresser de son exploitation et que par suite la puissance publique ou l'autorité administrative, qui a charge des intérêts de la société, doit intervenir pour surveiller cette exploitation et doit même seule intervenir. Du moment qu'on écarte, par cette raison, l'intervention des tribunaux dans tout ce qui se rapporte au mode d'exploitation, il est assez logique de leur retirer la connaissance d'une question, comme celle soulevée par l'article 46, qui implique qu'on se prononce sur l'utilité directe ou indirecte que des travaux donnés peuvent avoir pour l'exploitation d'une mine.

Le législateur n'aurait commis aucune inconséquence en remettant le règlement de cette indemnité à l'administration active, comme il lui a remis ceux de l'indemnité d'invention et des redevances tréfoncières. S'il en a décidé autrement, s'il a remis ce règlement à la juridiction administrative, c'est uniquement en vue d'assurer des garanties plus sérieuses aux intéressés. Comme, au demeurant, cette indemnité repose non pas uniquement sur une pure appréciation de sentiment, mais bien sur certaines données matérielles et tangibles, il n'y avait aucun inconvénient pour le concessionnaire, et partant pour

l'exploitation de la mine, à laisser régler cette indemnité après l'institution de la concession.

Tout autre est la situation pour l'indemnité d'inventeur et pour la redevance tréfoncière : il serait impossible d'admettre que leur règlement, qui ressortit logiquement à l'administration active par suite des considérations exposées dans le présent paragraphe, ne fût pas arrêté d'une manière définitive avant l'institution de la concession. Aucune affaire de mine ne pourrait être entreprise si des charges d'une importance aussi capitale n'étaient connues et définitivement réglées à l'avance. On peut seulement regretter que, dans la procédure actuellement suivie, le concessionnaire en soit réduit à accepter la solution de l'administration et à assumer toutes les charges qui dérivent de l'institution d'une concession, sans avoir même la possibilité de se retirer au cas où ces indemnités seraient réglées dans des conditions qu'il estimerait inacceptables [1].

Les autres dérogations apparentes aux principes généraux que l'on pourrait mentionner, telles que la mise hors de la compétence des tribunaux de tout ce qui touche au mode d'exploitation de la mine, ne sont qu'une conséquence des mêmes idées.

802. — En somme, le départ entre les compétences de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire peut se résumer en disant : à l'autorité administrative appartient de régler par des mesures préventives tout ce qui touche au mode d'exploitation de la mine, à la conduite technique des travaux au point de vue de la conservation de la mine et de la sécurité publique ; l'autorité judiciaire est appelée à résoudre entre les intéressés toutes les contestations auxquelles peut donner lieu la propriété de la mine ou ses démembrements civils, ainsi que les transmissions ou autres actes de disposition entre particuliers dont cette propriété peut être l'objet ; elle est également appelée à connaître des réclamations que des tiers peuvent présenter contre les faits de l'exploitation

1. Une pratique tend à s'établir aujourd'hui, en vertu de laquelle le demandeur en concession est mis en demeure avant l'émission du décret d'accepter la fixation de l'indemnité d'invention.

qui portent préjudice à leurs droits, mais exclusivement en vue d'attribuer, le cas échéant, les indemnités pécuniaires destinées à réparer lesdits préjudices.

Bien que toutes les questions soulevées par le droit de propriété de la mine ressortissent en principe à l'autorité judiciaire, il est essentiel de ne pas perdre de vue une circonstance entraînant des conséquences importantes au point de vue des compétences ; on l'a souvent perdue de vue, encore qu'elle se rattache intimement aux principes généraux du droit. C'est que la mine n'est instituée que par suite d'un acte administratif individuel. D'où il suit que, dans les litiges entre intérêts privés dont la connaissance appartient, en principe, aux tribunaux judiciaires, ceux-ci ne pourront statuer que si l'acte administratif est suffisamment clair et précis ; s'il y a doute ou contestation sur sa portée ou sa signification, il faut, avant d'en faire application, que les tribunaux provoquent l'interprétation du titre ; elle ne peut être donnée, suivant les principes généraux du droit, que par la juridiction administrative.

803. — Si donc, la mine instituée, il ne semble pas qu'il puisse y avoir de sérieuses contestations sur le départ des compétences, il n'en est peut-être pas tout à fait de même pour les questions qui peuvent se produire avant l'institution de la mine. Cela résulte d'une lacune réelle de la loi comme aussi de la confusion qui règne au sujet du caractère juridique exact à attribuer, avant l'institution de la concession, au gisement de substances minérales qualifié mine : cette confusion dans les idées n'est elle-même que la conséquence d'une lacune de notre législation. On conçoit, en effet, que la situation peut être différente, au point de vue de la compétence comme du fond du droit, suivant que l'on admettra, — ce que l'autorité judiciaire a une tendance à accepter, — que la propriété de la mine, avant la concession, est encore entre les mains du propriétaire du sol, en ce sens que, s'il n'a pas sur elle le *dominium plenum*, il jouit du *dominium directum* ou de la nue propriété sans le *dominium utile* c'est-à-dire sans droit d'exploiter, ou que l'on admettra franchement au contraire que la mine, avant la concession, est une *res nullius,* sur

laquelle personne n'a de droits à prétendre. Il est certain qu'un texte qui, sans entrer dans la discussion, un peu métaphysique, de la nature et de la portée des droits du propriétaire superficiaire sur la mine, résoudrait simplement mais nettement la question, couperait court à toutes les contestations dont nous admettons la possibilité dans l'état de notre législation.

Il faudrait de même qu'il fût spécifié qu'à l'autorité administrative seule il appartiendra de décider, en tout état de cause, si un gîte, à raison de sa nature, constitue ou non une mine.

804. — Il est à peine besoin d'ajouter aux considérations qui précèdent que l'autorité judiciaire a également seule compétence pour l'application des pénalités, sauf dans certains cas de contraventions de grande voirie : aussi bien ce sujet sera ultérieurement traité dans le présent chapitre avec tous les développements qu'il comporte.

805. — Nous venons de rappeler les règles d'après lesquelles se fait la séparation des compétences entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, qu'il s'agisse de l'administration active ou de la juridiction administrative.

En ce qui concerne plus spécialement la détermination de celle des diverses autorités judiciaires qui est compétente dans chaque cas, c'est le droit commun applicable aux propriétés immobilières ordinaires auquel il faut en principe se rapporter.

Par une application, au premier abord séduisante, de ce principe, on a voulu attribuer aux juges de paix la compétence des dommages causés aux champs par l'exploitation des mines, en invoquant l'article 5, 1°, de la loi du 25 mai 1838, qui porte que « les juges de paix connaissent... des actions pour dommages faits aux champs ». La Cour de cassation (Req., *Cie des mines d'Anzin* c. *Dolfenies*), dans un arrêt fortement motivé du 14 janvier 1857, a fait observer que les règles sur la procédure qui découlent implicitement du titre IX de la loi de 1810 sont incompatibles avec l'attribution de compétence au juge de paix et établissent implicitement,

mais d'une façon péremptoire, la compétence du tribunal de première instance ; cet argument de texte était corroboré pour la cour par le motif que l'importance des questions touchant à l'exploitation des mines « ne permettait pas au législateur de les soumettre à la compétence d'un juge unique et amovible comme le juge de paix ».

§ II

Procédure.

806. — Nous écartons naturellement de ce titre la procédure pénale dont il sera question dans le paragraphe suivant à l'occasion des pénalités ; le titre IX de la loi de 1810 touche ou peut toucher la procédure en cas de litiges soit devant les tribunaux civils, soit devant la juridiction administrative. Ce qui importe, pour l'une et l'autre de ces juridictions, c'est d'examiner les différences que le titre IX peut introduire dans les règles ordinaires de la procédure.

Voyons d'abord ce qui concerne la procédure civile que le législateur paraît avoir eu plus spécialement en vue, disons-le tout de suite ; nous nous occuperons ensuite de la procédure devant la juridiction administrative.

1° *Procédure devant les juridictions civiles.*

807. — Le premier et le principal objet dont le titre X de la loi de 1810 ait traité concerne les expertises. En dehors de quelques détails, il n'a rien innové sur les règles normales des expertises fixées par le Code de procédure civile auquel, du reste, l'article 87 renvoie explicitement.

Suivant la règle primordiale du Code de procédure civile, l'expertise en matière de mines reste toujours un mode d'instruction facultatif pour le juge ; et l'avis des experts donne au juge un simple renseignement qu'il n'est pas tenu d'adopter.

Voyons les innovations ou modifications apportées par la loi de 1810 aux règles de détail du Code de procédure.

808. — La première est l'objet de l'article 88 qui stipule que les experts seront pris parmi les ingénieurs des mines, ou parmi les hommes et notables et expérimentés dans le fait des mines et de leurs travaux. Comme, d'une part, il appartient discrétionnairement aux tribunaux d'apprécier la notoriété et l'expérience d'un expert, que, d'autre part, on ne saurait admettre que les juges ne prennent pas la peine de choisir des personnes qu'elles jugent *a priori* capables de leur donner un avis autorisé, on en arrive à reconnaître l'inutilité absolue de cette disposition. En droit, elle peut fournir aux parties la base d'une action nouvelle, étrangère au Code de procédure civile, à fin de récusation des experts : nous venons de dire l'insignifiance d'une pareille action en fait.

La question a été soulevée devant le conseil d'État dans une affaire *Bardies* (D. C., 23 mars 1866), où les parties demandaient l'annulation d'une expertise faite par un ingénieur des ponts et chaussées et un conducteur des ponts et chaussées, par le motif qu'ils ne pouvaient être des hommes notables et expérimentés dans le fait des mines et de leurs travaux. Le conseil d'État a tourné la question et écarté la réclamation, par la raison qu'elle ne pouvait pas être introduite pour la première fois devant le conseil d'Etat après expertise faite ; c'était reconnaître, en tout cas, que la disposition de l'article 88 n'était pas d'ordre public. Aussi bien, en fait, on ne voit pas pourquoi des ingénieurs ou conducteurs des ponts et chaussées n'auraient pas pu acquérir une expérience notoire dans l'art des mines ; ce n'est pas le bouton qui fait l'homme ou donne des qualités à l'expert.

809. — L'article 91 renvoyant pour la fixation des frais et vacations des experts à un règlement d'administration publique qui n'a jamais été fait, en faut-il conclure avec Bury (2e édit., t. II, n° 1160) que les tribunaux ont un pouvoir discrétionnaire d'appréciation dans cette taxation, ou avec Delebecque (n° 1267) qu'il faut s'en référer au droit commun, c'est-à-dire au tarif du décret du 16 février 1807 annexé au Code de procédure civile ?

Nous avouerons franchement que si la question de droit[1]

1. Le renvoi de l'art. 91 à un règlement d'administration publique qui

reste douteuse, la solution ne présente pas le moindre intérêt en fait : dans les expertises de mines, comme d'ailleurs dans toutes les autres expertises, la jurisprudence ou la tolérance des tribunaux est arrivée à ce système que l'évaluation en vacations et frais de déplacement n'est plus que l'emploi d'une sorte de monnaie de compte ; les experts transforment le montant des honoraires qu'ils estiment leur être dus dans un nombre équivalent de vacations évaluées d'après le tarif[1].

810. — De la disposition qui forme l'article 89 : « le procureur de la République sera toujours entendu et donnera ses conclusions sur le rapport des experts », doit-on conclure que les contestations en matière de mines sont au nombre de ces affaires, soumises à communication au ministère public, sur lesquelles, en conformité de l'article 1004 du Code de procédure civile, il est interdit de compromettre ?

L'interdiction de compromettre dans toute contestation en matière de mines aurait constitué une disposition tellement dérogatoire aux règles du droit commun, invoquées si continuellement par le législateur de 1810, qu'il aurait fallu un texte autrement net et impératif que celui de l'article 89 pour la faire admettre. Aussi bien, l'article 89 est susceptible d'une explication rationnelle sans avoir besoin de recourir à une telle anomalie. Il suffit, en effet, de remarquer qu'il est placé au titre des expertises, qu'il ne vise que les affaires sur lesquelles il y a eu rapport d'experts. Prenant l'article dans sa lettre et à la place qu'il occupe dans la loi, on en doit simplement déduire que les parties ne peuvent plus compromettre s'il y a eu constitution régulière d'experts par l'autorité judiciaire pour instruire et suivre sur leur contestation. C'est la solution

n'a jamais été fait s'explique peut-être historiquement par une inadvertance du législateur. Comme nous venons de le dire, le tarif du Code de procédure civile date du 16 février 1807. La première rédaction de la loi de 1810 date de 1806 ; il ne serait pas étonnant que l'article 91 fût resté jusqu'en 1810 tel qu'il avait été projeté en 1806. Le règlement auquel il était fait allusion n'avait plus d'objet, puisque dans l'intervalle le tarif de 1807 avait été rendu ; on aurait eu le tort seulement d'omettre de modifier la rédaction en conséquence.

1. Il y a toutefois cette différence que si une même affaire a été confiée à des experts de province et à des experts de Paris, ils seront respectivement taxés différemment pour un même nombre de vacations.

adoptée par la Cour de cassation (Req. 12 mai 1829, *Molley* c. *Castellane*, S. 1828-1830 (Éd. de 1851), 1, 292). Peut-être cependant aurait-on pu aller plus loin dans la voie ouverte par la Cour de cassation ; serrant de plus près la lettre de la loi, on pourrait dire que l'interdiction de compromettre ne commence pour les parties que lorsqu'il y a eu rapport d'experts déposé.

Si l'on n'accepte pas une solution conçue dans ce sens, il faut faire abstraction complète de l'article 89 et ne le considérer que comme une recommandation, sans portée effective, faite au ministère public ; mais on ne pourrait comprendre que le législateur ait introduit pareille disposition dans une loi organique ; une circulaire du ministre de la justice aurait suffi.

811. — L'article 90 formule une autre disposition si peu rationnelle qu'elle n'a jamais été sérieusement appliquée ; cet article exige qu'aucun plan ne puisse être produit comme pièce probante dans une contestation s'il n'a été levé ou vérifié par un ingénieur des mines, c'est-à-dire par l'ingénieur chargé officiellement du service des mines dans l'arrondissement minéralogique intéressé. En ajoutant que la vérification des plans sera toujours gratuite, l'article signifie, ainsi que Bury l'a fait justement remarquer (2e édition, t. II, n° 1159), qu'il ne peut s'agir que d'une vérification à faire au bureau de l'ingénieur sur le plan qui doit s'y trouver et y être tenu au courant.

812. — En somme, aucune des dispositions du titre IX ne présente au point de vue de la procédure civile la moindre utilité ni le moindre intérêt ; le législateur de 1810 eût été bien inspiré en les écartant ; son successeur eût bien fait de les abroger.

2° *Procédure devant la juridiction administrative.*

813. — Bien que le titre IX paraisse avoir eu exclusivement en vue les litiges portés devant les tribunaux ordinaires, son texte ne fait pas de distinction expresse ; on peut soutenir

par conséquent que les dispositions qu'il édicte ont force obligatoire devant la juridiction administrative comme devant la juridiction civile.

L'intérêt de cette distinction n'est pas purement théorique. Il est admis, en effet, en droit administratif, que les règles de la procédure civile ne sont pas obligatoires *de plano* devant la juridiction administrative[1]; que celle-ci s'en inspire comme guide dans une matière que seule fixe la jurisprudence. D'après l'observation qui précède, la juridiction administrative, en matière de mines, serait tenue non plus facultativement ou par l'autorité de la jurisprudence, mais impérativement par application de l'article 87, de se conformer aux règles du Code de procédure pour ce qui concerne les expertises.

Mais il importe de faire une distinction. Parmi les affaires de mines dont la juridiction administrative doit connaître se trouvent les réclamations en matière de redevances et autres taxes assimilées, telles que les taxes de syndicats créés par application de la loi du 27 avril 1838. Dans ces matières, l'expertise doit être faite d'après une procédure spéciale fixée par les lois relatives aux contributions directes, procédure que nous avons fait connaître (nos 505 et suiv.). Ce sera cette procédure qu'on devra suivre et non celle du titre IX de la loi de 1810 ou du Code de procédure civile.

§ III

Des pénalités.

814. — Il y a lieu de distinguer sous cette rubrique : 1° les pénalités dont peuvent être frappées les infractions ou les contraventions aux lois et règlements en matière de mines ; 2° celles qui peuvent être la suite d'accidents de personnes.

1. V. Aucoc, *Conférences*, 3e édit., t. I, no 316.

Pénalités pour contraventions.

815. — Il convient de rechercher quelles sont les infractions aux lois et règlements qui constituent des contraventions susceptibles d'être atteintes par des pénalités ; comment elles sont constatées et poursuivies ; quelles peines elles peuvent entraîner ; à la charge de qui ; et enfin d'examiner les diverses questions accessoires que soulève nécessairement le droit pénal relativement à la prescription, à la récidive, au cumul des peines, aux circonstances atténuantes, etc.

816. — Constatons tout d'abord que les peines stipulées dans l'article 96 étant au minimum de 100 francs d'amende, c'est le tribunal correctionnel qui, à défaut de toute autre attribution expresse de la loi, est nécessairement compétent pour connaître et appliquer la peine. Nous allons d'ailleurs revenir dans un instant sur le caractère juridique qu'il convient de donner à ces contraventions.

817. — Quelles sont les contraventions atteintes par des peines ? L'article 93 répond, avec un manque de précision désespérant : « les contraventions des propriétaires de mines, exploitants non encore concessionnaires ou autres personnes aux lois et règlements », ce qui revient à dire les contraventions de toutes personnes aux lois et règlements.

Mais de quelles lois et de quels règlements s'agit-il, c'est une première question fort compliquée en fait comme en droit.

818. — Les lois sur les mines ne sont pas tellement nombreuses qu'il soit difficile ou long de les mentionner ; lorsqu'à la loi du 21 avril 1810 modifiée successivement par les lois des 9 mai 1866 et 27 juillet 1880, en un mot lorsqu'au texte actuel de la loi du 21 avril 1810 on a ajouté la loi du 27 avril 1838, on a terminé à coup sûr l'énumération des lois sur les mines que l'article 93 de la loi de 1810 peut atteindre.

A cette nomenclature il faudrait ajouter, pour être complet, la loi sur le sel du 17 juin 1840 ; mais il y a dans cette loi

un dualisme qui se présente en matière pénale comme sous tous les autres rapports, par suite du côté fiscal de la question; nous croyons donc préférable de faire une réserve à ce sujet pour traiter à part ce qui est relatif aux mines de sel et aux sources salées; il doit donc être entendu qu'il en est fait abstraction dans tout ce qui suit. (V. n° 844).

819. — Toute infraction à une disposition quelconque des lois précitées constitue-t-elle une contravention au sens du titre X de la loi de 1810? Ce ne serait pas soutenable; le bon sens s'y refuse. Ces lois ont eu, en effet, un triple objet.

Elles constituent, d'une part, de véritables lois de droit civil dont les dispositions, à ce titre, ont pour but de créer entre les personnes des liens juridiques déterminés ou de fixer les droits que les personnes peuvent avoir sur certaines choses. De même que les infractions aux prescriptions du Code civil ne constituent pas, en principe, des actes tombant sous le coup du Code pénal, de même les infractions à celles des dispositions des lois de mines ou du code minier auxquelles nous faisons allusion auront pour seule conséquence de créer des droits ou des obligations d'ordre civil entre les intéressés, au profit des uns et à la charge des autres, sans que l'infraction puisse être atteinte par une peine correctionnelle. On ne pourrait contester notamment que telle est la situation en ce qui concerne les relations fixées par la loi entre l'exploitant d'une mine et le propriétaire des terrains qui lui sont superposés, ou encore entre deux exploitants de mines voisines. Parce qu'un exploitant de mine n'aura pas payé à un propriétaire superficiaire la redevance tréfoncière à laquelle celui-ci a droit en vertu des articles 6 et 42, ou encore parce qu'il aura ouvert un puits à la distance prohibée de l'article 11 [1], il nous paraîtrait inadmissible que l'exploitant, par

1. Nous reconnaissons que l'opinion que nous émettons relativement à l'inobservation de l'article 11 pourrait être combattue en s'appuyant sur le texte de l'article 8 de la loi du 27 avril 1838, qui paraît disposer, sans faire aucune distinction, que tout puits ou toute galerie ouvert en contravention aux lois ou règlements sur les mines peut donner lieu à l'application des articles 93 et suivants de la loi du 21 avril 1810 ; à quoi nous répondrions que l'on tourne dans un cercle vicieux : on ne peut contester l'application de l'article 8 précité en cas de contravention, mais de *contravention punissable* di-

application de l'article 93, fût passible des peines édictées dans l'article 96.

D'autre part, les lois de mines ont eu également pour objet de fixer les circonstances et conditions dans lesquelles l'autorité doit intervenir pour instituer la propriété minérale : sous ce rapport non plus, on ne peut admettre que les infractions à la loi tombent sous le coup des pénalités du titre X. Les sanctions à l'inobservation de la loi à ce point de vue ne sont pas d'ordre pénal, mais simplement d'ordre administratif ou en même temps d'ordre civil ; l'inobservation de la loi entraîne pour l'intéressé la perte des bénéfices qu'il aurait pu retirer s'il s'y était conformé. Tel sera le cas de celui qui fera une demande de concession irrégulière ou une opposition irrégulière à une demande en concession, ou encore le cas de l'exploitant qui voudrait se prévaloir d'un droit d'occupation ou de toute autre servitude active sans s'être conformé aux prescriptions de la loi. Il peut y avoir, en outre, une sanction d'ordre civil en ce sens que l'inobservation de la loi peut créer au profit d'un tiers un droit contre le contrevenant auquel incombe une obligation.

On pourrait en dire autant des prescriptions de la loi relatives à l'établissement des impôts auxquels est soumise la propriété minérale. Ici, la sanction ne peut pas être pénale, elle est simplement d'ordre fiscal ; l'infraction risque d'entraîner pour le contrevenant une surcharge d'impôt, ou une saisie et une exécution.

Reste enfin le troisième objet des lois sur les mines, ou du code minier, celui qui concerne la police des mines ou les règles de police à observer dans leur exploitation. Ce sont les règles à suivre pour assurer le bon ordre et la sécurité au point de vue public. Elles constituent les seules infractions aux lois de mines que peut et doit atteindre le titre X de la loi de 1810. Le législateur a certainement commis une lourde irrégularité de rédaction en ne spécifiant pas mieux les infractions qu'il voulait atteindre par l'article 93 ; sans indiquer, comme il aurait dû le faire, les infractions punissables article par article, tout au moins aurait-il dû faire la distinc-

rions-nous, et l'infraction à l'article 11 n'a pas pour nous le caractère d'une pareille contravention.

tion de principe que nous venons de présenter. Malgré son silence fâcheux à cet égard, on ne peut sérieusement contester que la loi ne doive être ainsi entendue : aussi bien le législateur de 1810 l'a laissé entrevoir en invoquant dans ce malencontreux article la matière de la police.

Si les principes que nous venons de rappeler nous paraissent en eux-mêmes suffisamment nets, on pourra être parfois embarrassé dans l'application pour savoir si l'infraction à un article de la loi rentre dans l'une ou l'autre de nos trois classes. A vrai dire, nous ne voyons guère que l'article 5, d'après lequel une mine ne peut être exploitée qu'en vertu d'un acte de concession, qui puisse être de nature ou ait été l'objet d'une discussion non dénuée d'intérêt pratique [1].

820. — Avant de traiter des difficultés soulevées par cet article, nous croyons devoir indiquer quels sont les règlements que l'article 93 a voulu viser.

En droit administratif on entend, dans un langage correct, sous le mot de règlement, tout acte réglementaire émané d'une autorité administrative qui a le pouvoir réglementaire dans la matière pour laquelle ledit règlement est intervenu ; ce règlement est un acte par lequel ladite autorité fait des prescriptions ou des inhibitions non pas à une personne déterminée et dénommée, mais à un groupe ou une collectivité de citoyens, inconnus *à priori*, en tout cas non dénommés, qui se trouvent ou pourront se trouver dans les circonstances prévues au règlement ; ainsi compris, le règlement se différencie nettement de l'acte administratif individuel par lequel l'autorité compétente prescrit à une personne dénommée de faire ou de ne pas faire quelque chose.

En matière de mines, il y a ou il peut y avoir des actes réglementaires ou des actes administratifs individuels, entendus comme il vient d'être dit. La qualification de règlements de l'article 93 atteint-elle les uns et les autres, ce sera une question à examiner ; mais auparavant ne considérons que les actes réglementaires sur l'exacte qualification desquels, en tant que règlements, on ne peut différer.

1. L'article 10 pourrait, à la rigueur, soulever une difficulté analogue.

821. — De pareils actes réglementaires émanent nécessairement en matière de mines du chef du pouvoir exécutif ou des préfets dans le cas où l'on admet que le préfet a le pouvoir réglementaire pour son département (n° 538). Toutes les infractions à ces règlements tombent-elles sous le coup des dispositions du titre X de la loi de 1810 ? Nous répondrons en faisant une distinction analogue à celle que nous avons faite pour les lois. Sans doute, il est difficile d'admettre que des règlements interviennent pour fixer, voire même pour achever de fixer des relations d'ordre purement civil entre particuliers ; mais les règlements peuvent être d'ordre purement administratif, en ce sens qu'ils n'ont pour objet que de déterminer la forme des relations nécessaires entre l'autorité administrative et les particuliers ; ce seront au contraire de vrais règlements de police lorsqu'ils porteront des prescriptions ou des défenses, en vue d'assurer le bon ordre et la sécurité au point de vue public : ce sera alors seulement que les infractions aux règlements constitueront les contraventions correctionnellement punissables prévues par l'article 93.

En fait, bien que la liste des règlements rendus par le chef du pouvoir exécutif soit plus considérable que celle des lois, le nombre n'en est pas tel qu'il soit long ou difficile de les énumérer. Nous ne mentionnons que pour mémoire les décrets des 18 novembre 1810, 24 décembre 1851 et autres sur le personnel, qui sont des actes d'ordre intérieur pour l'administration et n'intéressent pas directement le public ; nous écarterons aussi les décrets des 6 mai 1811 et 11 février 1874 sur les redevances, parce que ce sont des règlements fiscaux et non des règlements de police [1]. De même l'ordonnance du 23 mai 1841, rendue par application de l'article 1, § 2, de la loi du 27 avril 1838, ne règle que des questions d'ordre purement administratif qui ne peuvent pas avoir de sanction pénale. Il ne reste donc comme véritables règlements de

1. Nous admettons donc, par exemple, que l'omission par un exploitant de l'obligation à lui faite, par l'article 27 du décret du 6 mai 1811, de déposer sa déclaration de revenu net imposable avant le 1er mai, ne peut donner lieu à l'application des articles 93 et suivants de la loi de 1810. Ce qui le prouve du reste, dans l'espèce, c'est la fin de l'article 27 qui porte : « faute de quoi l'appréciation aura lieu d'office » ; la sanction est donc purement fiscale.

police que le décret du 3 janvier 1813 [1], l'ordonnance du 18 avril 1842 sur l'élection de domicile, l'ordonnance du 26 mars 1843 sur la police des mines et le décret du 25 septembre 1882 qui l'a modifiée. Voilà les vrais règlements aux dispositions desquels les infractions constituent des contraventions punissables.

Nous n'avons mentionné parmi les règlements émanés du chef du pouvoir exécutif ni l'ordonnance du 7 mars 1841, rendue pour l'application de la loi sur le sel à cause de la réserve faite ci-dessus (n° 818) en ce qui concerne cette substance, ni le décret du 23 octobre 1852 sur les réunions de concessions de mines. Pour celui-ci, en effet, il faut lui reconnaître le caractère législatif, ou lui contester toute légalité, ce qui est notre manière de voir (n° 259). En tout cas, sa légalité serait-elle admise, il a lui-même indiqué les sanctions à invoquer pour en assurer le respect; elles sont d'ordre à la fois civil et administratif, c'est-à-dire la nullité des actes faits en contravention et la possibilité de la déchéance.

En ce qui concerne les règlements émanés des préfets, ils ne peuvent être que des règlements de police s'ils sont légalement rendus, puisque le préfet n'a compétence qu'en pareille matière au sujet des mines. Toutes les dispositions de ces règlements ont donc la sanction du titre X de la loi de 1810, si l'on reconnaît aux préfets, nous le répétons encore, le pouvoir réglementaire en la matière. Nous rappelons que la Cour de cassation ne paraît pas le leur dénier (5 août 1837, *Dugas de la Calaminière*).

822. — Des actes réglementaires passons aux actes administratifs individuels. Quelle que soit l'autorité de qui ils émanent, chef du pouvoir exécutif, ministre, préfet, nous rencontrons ici une objection primordiale qui n'est, du reste, pas spéciale aux mines. Elle consiste à dire que, en droit pénal, la qualification de règlements s'applique exclusivement aux règlements définis *stricto sensu*, et que par suite une pénalité attribuée aux contraventions aux règlements, comme

1. Nous faisons momentanément abstraction du caractère législatif incontestable qu'a une partie de ce décret.

celles spécifiées à l'article 93 de la loi de 1810, n'est pas applicable en principe à des actes administratifs individuels, même rendus légalement par les autorités qui ont le pouvoir réglementaire [1].

Est-ce à dire que tous les actes individuels de police de mines régulièrement émanés du chef du pouvoir exécutif, du ministre ou du préfet n'auront aucune sanction pénale et partant seront sans effet ? On aboutirait à une inconséquence, et la jurisprudence des tribunaux établirait qu'ils ne l'ont pas sanctionnée de leur autorité. Il y a lieu de faire, en effet, une distinction essentielle. L'acte n'est-il rendu que pour rappeler l'individu, auquel il est notifié, à l'observation d'une prescription de loi ou de règlement ; s'il ne s'y conforme pas, il viole *ipso facto* ladite prescription de la loi ou du règlement et par conséquent tombe sous le coup des peines prévues pour une pareille infraction [2].

Pour les arrêtés individuels rendus par les préfets en vue d'assurer la sécurité de la mine ou du personnel qui y est occupé, on peut d'ailleurs invoquer l'article 10 du décret du 3 janvier 1813 qui donne explicitement à de pareils arrêtés la sanction du titre X de la loi de 1810 ; et l'on ne saurait contester, lorsqu'il édicte une pareille stipulation, que ce décret a bien le caractère législatif [3].

En fait, les tribunaux ne paraissent jamais avoir fait difficulté d'appliquer le titre X de la loi de 1810 aux contraventions commises aux arrêtés individuels de police pris par les préfets en matière de mines.

Le décret du 3 janvier 1813, et par des motifs analogues, assure la même sanction à des actes extrêmement importants des préfets ; ce sont les arrêtés rendus pour la police inté-

1. M. Ducrocq (*Cours de droit administratif*, 6e édit., t. I, nos 61, 65, 652) a parfaitement fait ressortir cette question en ce qui concerne l'application de l'article 471, no 15, du Code pénal, qui se présente dans des conditions identiques à l'article 93 de la loi de 1810, puisque les deux textes traitent de contraventions aux règlements.

2. Dans le même sens Bury (2e édit., t. II, no 1174).

3. Nous avons déjà fait ressortir la portée du caractère législatif de ces décrets du premier Empire ; le décret du 3 janvier 1813 sur la police des mines est, à ce titre, absolument assimilable aux décrets de la même année sur l'exploitation des carrières de la Seine et de Seine-et-Oise.

rieure d'une mine, ou les règlements d'ordre intérieur d'une mine dûment homologués — ce qui, nous l'avons dit, s'équivaut (nº 644). La combinaison des articles 30 et 31 du décret du 3 janvier 1813 fait tomber sous la sanction du titre X de loi de 1810 [1] les contraventions commises par les ouvriers à ces arrêtés ou règlements approuvés.

823. — A raison du caractère indéniable d'acte individuel que possède l'acte de concession et son cahier des charges [2], la question de savoir si et dans quelle mesure les contraventions à une clause de cet acte tombaient sous le coup du titre X de la loi de 1810 a été controversée.

M. Étienne Dupont (*Cours*, p. 546) a admis l'affirmative, dans tous les cas, sans aucune distinction, en faisant valoir à l'appui de son opinion que la Cour de cassation (Crim., 23 janvier 1829; — 12 mars 1841) n'avait pas hésité à appliquer le titre X de la loi de 1810 aux contraventions commises aux actes du chef du pouvoir exécutif portant permission d'établissement d'usine minéralurgique [3].

1. Cette solution, non encore soumise à la Cour de cassation, est de jurisprudence constante dans les cours de Lyon et de Douai (17 janvier 1882; 23 janvier 1882; 5 mars 1884). Il faut bien avouer que la rédaction de l'art. 30 du décret du 3 janvier 1813 laisse fort à désirer; il renvoie à l'article 22 qui lui-même renvoie aux articles 319 et 320 du Code pénal, lesquels ne traitent que des cas où il y a mort ou blessure, c'est-à-dire accidents de personnes. Comment, peut-on dire, appliquer alors l'article 30 aux cas où il y a eu contravention à l'ordre établi sans accident? L'argument tiré de l'art. 31 est peut-être plus justifié en fait que fondé en droit. Dans cette voie de chercher des arguments acceptables sinon justifiés, ne pourrait-on pas soutenir tout aussi bien que les actes en question, s'ils sont des actes individuels au regard de l'exploitant, constituent de véritables règlements au regard des ouvriers et autres personnes pour lesquels ils sont plus spécialement rendus? d'où il suit que l'application du titre X de la loi de 1810 peut leur en être faite sans invoquer le décret du 3 janvier 1813.

2. Il nous paraît indiscutable que le cahier des charges est inséparable de l'acte de concession: ce sont les deux parties d'un même tout qu'une tradition ancienne, bien qu'irrationnelle, persiste à partager, on ne sait pas bien pourquoi, en deux morceaux (nº 183).

3. Nous nous permettrons de trouver le rapprochement de M. Dupont peu topique. L'acte de permission d'établissement d'une usine minéralurgique et l'acte de concession d'une mine, bien que rendus tous deux dans la même forme, sont pour nous deux choses absolument différentes en droit. Le premier est une véritable permission de police analogue à l'autorisation d'établir un atelier insalubre, incommode ou dangereux; le second n'est que la délivrance, sous

Bury (2e édit., t. II, no 1175-1177) et M. Lamé-Fleury (*Code annoté*, note 1 sur art. 93, p. 101) ont proposé tous deux de faire à cet égard une distinction qui nous paraît, en effet, parfaitement fondée. Les clauses de l'acte de concession ou du cahier des charges ne sont que la reproduction de clauses de lois ou règlements, et alors elles ont nécessairement la sanction qu'ont ces lois ou règlements. Ou ce sont des clauses nouvelles ou particulières qui n'y figurent pas ; dans ce cas, suivant Bury, elles ne devraient pas se trouver dans le cahier des charges et de toute manière elles n'ont aucune sanction pénale : M. Lamé-Fleury admet, au contraire, qu'on peut invoquer l'article 471, n° 15, du Code pénal.

Nous pensons que Bury a indiqué la solution la plus correcte : nous ne pouvons notamment admettre qu'on invoque l'article 471, n° 15, du Code pénal, attendu qu'il n'y est question que des règlements dans les mêmes formes que dans l'article 93 de la loi de 1810. Si nonobstant la distinction entre l'acte réglementaire ou règlement et l'acte individuel, on admet qu'on puisse invoquer l'article 471, n° 15, C. pén., on peut tout aussi bien invoquer l'article 93 de la loi de 1810 et plus justement, puisqu'il s'agit d'un règlement de mine ou d'un acte assimilé à un règlement de mine. D'où il suit qu'il n'y a pas de sanction pénale, ou, s'il y en a une, ce ne peut être que celle du titre X de la loi de 1810.

824. — En somme, on peut dire que l'autorité judiciaire n'a jusqu'ici fait aucune difficulté de donner à l'article 93 de la loi de 1810 une large interprétation, discutable peut-être en droit étroit, parfaitement fondée en fait; elle a admis, malgré les irrégularités, les lacunes et les obscurités de ce texte, que le législateur y avait mis, comme il aurait dû le faire, un moyen efficace d'assurer l'observation complète de la loi.

825. — Ayant ainsi défini ce qu'il faut entendre par contravention au sens de l'article 93 de la loi de 1810, nous

une forme déterminée, d'un titre de propriété dont les droits et les charges sont définis par la loi.

devons rechercher le caractère juridique exact d'une pareille contravention.

On a généralement admis que toutes ces contraventions constituent ce que l'on a nommé des délits-contraventions, ce qui veut dire, on le sait, que, ressortissant du tribunal correctionnel à cause de la modalité et de la quotité de la peine, comme les délits correctionnels proprement dits, elles ont ce caractère commun avec les contraventions de simple police qu'elles sont punissables par la seule matérialité du fait, sans qu'il y ait lieu de rechercher et d'établir l'intention frauduleuse qui est, au contraire, un élément constitutif du délit correctionnel.

Bury (2e édit., t. II, n° 1165) a fort justement indiqué, suivant nous, l'exagération d'une pareille généralisation. Sans doute, on pourra justement traiter comme délits-contravention toutes ces obligations simples consistant à remplir une pure formalité de bon ordre, telles qu'une déclaration à faire, un registre ou un plan à tenir, etc. Mais toutes les obligations imposées par les lois ou règlements sur les mines n'ont pas toujours ce caractère, et il en est pour lesquelles il est impossible d'admettre que le juge ne recherche pas et n'accepte pas, le cas échéant, l'excuse de bonne foi.

826. — Ce sont incontestablement les infractions possibles à l'article 5 de la loi du 21 avril 1810 qui présentent à tous égards le plus d'intérêt au point de vue auquel nous nous plaçons dans le présent chapitre.

Il semble que cet article eût dû être considéré comme un de ceux auxquels nous faisions précédemment allusion et que nous indiquions comme n'ayant eu pour objet que de poser des règles de droit civil, ou d'ordre administratif, non susceptibles d'entraîner, en cas d'infraction, des sanctions pénales contre les contrevenants, par application du titre X de la loi de 1810. Les tribunaux ne l'ont pas toujours pensé. Désireux de trouver une base légale aux peines dont ils voulaient atteindre certains faits, à coup sûr répréhensibles, ils ont profité du vague de la rédaction de l'article 93 de la loi de 1810 pour donner, le cas échéant, une suite pénale aux infractions audit article 5. Dans ces derniers temps la ques-

tion a pris assez d'intérêt pour qu'il y ait lieu de s'y arrêter un instant.

Les applications de l'article 5 auxquelles nous faisons allusion ont été destinées à atteindre ce que l'on peut appeler d'une façon générale les exploitations illicites. Mais il y a lieu de faire une double distinction dans de pareilles exploitations. D'une part, elles peuvent être poursuivies en terrain non encore concédé ou au contraire en terrain déjà concédé; d'autre part, elles peuvent être exécutées par un individu quelconque ou par un concessionnaire qui, dépassant les limites de sa concession, se livrera à une exploitation que l'on pourra qualifier d'illicite soit en terrain non concédé, soit dans une concession limitrophe appartenant à un tiers. Laissant de côté les responsabilités civiles que ces divers actes peuvent mettre en jeu, responsabilités dont nous avons déjà parlé et sur lesquelles nous allons revenir, examinons quelles conséquences chacun de ces actes peut avoir au point de vue du droit pénal.

827. — Les travaux de recherche en terrain non concédé peuvent être poursuivis licitement soit par le propriétaire du sol, soit en vertu d'une autorisation du gouvernement[1]. Mais il est de l'essence de pareils travaux de ne pas dégénérer en travaux d'exploitation (n° 88). Toute exploitation illicite avant concession est une infraction évidente à l'article 5 de la loi de 1810 que les tribunaux, à défaut d'une autre sanction explicitement prévue quelque part[2], n'ont jamais paru hésiter à frapper en vertu du titre X de la loi de 1810[3].

Nous n'oserions, pour notre part, contredire à cette juris-

1. L'individu qui exécuterait des travaux de recherche sans l'autorisation du propriétaire ou sans la permission du gouvernement commettrait-il une infraction à l'article 10 tombant sous les pénalités du titre X de la loi de 1810? Nous avons répondu à cette question au n° 111.

2. Lorsque les exploitations illicites portent sur des terrains concédés, le Code pénal et ses prescriptions sur le vol permettent d'atteindre les coupables (n° 828). Mais, pour qu'il y ait vol d'un objet, il faut que cet objet soit la propriété de quelqu'un. Or, avant la concession, si les mines et les substances minérales qui les constituent sont considérées comme des *res nullius*, l'application des prescriptions relatives au vol risquerait de manquer de base légale.

3. Les tribunaux l'ont reconnu notamment dans la mémorable affaire Parmentier que nous rappelions au chapitre II (n° 77).

prudence, malgré la manière dont nous serions plus naturellement porté à entendre l'article 5, ainsi que nous le disions dans le précédent numéro. Mais, en tout cas, nous tenons à relever que cette jurisprudence confirme implicitement le caractère à attribuer aux infractions à la loi de 1810, que nous indiquions au n° 825. Si l'on veut bien se reporter aux explications du chapitre III, on reconnaîtra combien peut être difficile, le cas échéant, de décider à quel moment des travaux de recherche licites dégénèrent en travaux d'exploitation illicites. Voilà donc un cas où l'on voit bien nettement que les infractions à la loi de 1810 ne peuvent être considérées *à priori* comme des délits-contraventions que la seule matérialité du fait permet de frapper : l'excuse de bonne foi et partant le caractère de délit ordinaire ne peuvent être écartés dans l'espèce [1].

828. — Les tribunaux ont aussi peu hésité jusqu'ici à appliquer les pénalités du titre X de la loi de 1810 aux individus se livrant en terrain concédé à des exploitations illicites ; ils les ont considérés comme commettant une contravention à l'article 5 de la loi de 1810. Si nous acceptons avec peine cette conséquence dans le cas qui nous a occupé au numéro précédent, il nous paraît encore plus difficile de l'admettre dans la présente espèce. Nous comprenons à la rigueur qu'on invoque l'article 5 lorsqu'il n'y a pas encore eu de concession instituée, mais après institution d'une concession nous avouons ne plus saisir la portée que l'on veut donner à cet article. Dira-t-on que l'exploitant illicite peut et doit être assimilé à l'individu qui exploite sans concession, c'est-à-dire avant concession ? Ce serait plus subtile que sérieux.

Il nous répugne d'autant moins de combattre cette doctrine que, sans parler de la responsabilité civile que peut invoquer le concessionnaire lésé, le fait peut être atteint, et même plus efficacement, par les prescriptions du Code pénal relatives

1. On pourra trouver là un de ces cas de conflit entre l'administration et les tribunaux analogue à ceux que nous signalions au n° 79. L'administration pourrait considérer comme ayant dégénéré en travail d'exploitation illicite un travail que les tribunaux, en relaxant le prévenu, pourraient déclarer simple travail de recherche licite.

au vol. Tous les éléments nécessaires pour constituer ce délit de droit commun se retrouvent ici. On ne peut concevoir, en effet, une exploitation illicite sans l'enlèvement, et l'enlèvement intentionnel, partant frauduleux, des substances extraites, substances, mobilisées par l'abatage, qui appartiennent au concessionnaire. C'est là, comme nous allons le dire, ce que les tribunaux ont parfaitement reconnu dans l'affaire *Castelnau* (C. cass. crim., 17 juillet 1884) qui, pour se rapporter au cas du concessionnaire dépassant ses limites, n'en mettait pas moins en jeu les mêmes principes que l'on doit appliquer à l'espèce que nous venons d'examiner.

829. — Nous en arrivons au cas du concessionnaire qui dépasse dans ses travaux les limites de sa concession. Ce fait à lui seul, abstraction faite des conséquences qu'il peut entraîner et que nous allons examiner, ne constitue pas une contravention susceptible d'entraîner une pénalité. Il n'y a pas un article de loi ni de règlement qui fasse explicitement de ce fait une contravention ou un délit ; l'article 5 ne peut évidemment pas être invoqué dans l'espèce [1]. Nous allons plus loin : il ne peut pas et il ne doit pas y avoir de texte pour prévoir et punir ce fait, attendu qu'un pareil texte est parfaitement inutile. Le concessionnaire qui dépasse ses limites peut et doit être assimilé, et ne peut et ne doit être assimilé qu'à un individu quelconque non concessionnaire entreprenant ou poursuivant des travaux de mines. Les travaux du concessionnaire en question devront être, en principe, réputés et traités comme les travaux de recherche ou comme les travaux d'exploitation illicite que nous avons respectivement examinés dans les deux numéros précédents.

Seulement ici, à plus forte raison encore que dans les cas antérieurs, il faut se préoccuper, au point de vue pénal, de l'excuse de bonne foi ou de l'intention frauduleuse. La limite d'une concession, surtout à l'intérieur de la mine, n'est rien moins qu'une ligne matérielle qu'on ne puisse dépasser sans une inattention grossière. Rien ne peut être plus com-

1. C'est ce que le tribunal de Saint-Étienne a parfaitement reconnu et nettement proclamé dans un jugement du 15 mai 1884 (*Malécot c. houillères de Saint-Étienne*).

pliqué, en fait, que de déterminer cette ligne souterrainement, sans compter qu'elle peut laisser même d'être bien assise à la surface. Il y a là un ensemble d'éléments dont le juge en matière pénale, encore plus qu'en matière civile (n° 404), doit soigneusement se préoccuper. L'intention est-elle établie ; la soustraction de la substance appartenant au concessionnaire voisin a-t-elle le caractère frauduleux, inutile d'invoquer l'article 5 de la loi de 1810 qui n'a rien à faire ; il y a lieu et il suffit d'appliquer les prescriptions des articles 379 et 401 du Code pénal ; c'est la doctrine que la Cour de cassation (crim. 17 juillet 1884, *Castelnau*) a consacrée dans un arrêt par lequel elle a confirmé implicitement un arrêt du 7 mai 1884 de la cour de Lyon, dont la doctrine est trop ferme et trop exacte pour ne pas être reproduite ici :

« Considérant que l'occupation, même frauduleuse, d'un immeuble ne peut constituer un vol, puisque l'un des éléments essentiels de cette infraction est la soustraction, c'est-à-dire l'appréhension et le déplacement de l'objet soustrait ; — que le vol ne peut avoir pour objet que des choses mobilières ; — mais qu'il importe de distinguer avec soin l'empiètement qui porte sur la mine, et qui n'est que l'acte préparatoire de la soustraction, et la soustraction elle-même qui a pour objet la houille, et qui ne s'accomplit qu'alors que, par le travail du mineur, celle-ci a été détachée du sol, est ainsi devenue meuble aux termes de l'article 9 de la loi du 21 avril 1810, et par le fait même du détachement est devenue susceptible d'être manuellement appréhendée, transportée hors des galeries d'extraction et transmise à des tiers : — que la soustraction d'une quantité considérable de charbon ainsi mobilisé et appartenant à autrui est constante et reconnue ; — qu'il suffit dès lors de rechercher, en fait, si elle est imputable à X..., et s'il l'a commise frauduleusement [1]. »

Si le concessionnaire, dépassant sa limite, se livrait frauduleusement à une exploitation illicite, non plus dans une concession limitrophe appartenant à autrui, mais en terrain non concédé, son cas devrait être purement et simplement assimilé à celui que nous avons traité au n° 827 : hors de sa concession, nous le répétons, le concessionnaire ne peut plus se prévaloir de cette qualité.

Nous venons de traiter l'empiètement du concessionnaire

1. Dans le même sens pour l'enlèvement frauduleux de substances non concessibles : Cass. crim., 9 septembre 1824 ; 14 juillet 1864 ; 27 avril 1866.

sur la concession voisine au point de vue pénal; nous avions déjà examiné les suites qu'elle peut entraîner à titre de responsabilité civile (n° 404). Il nous faudra y revenir à raison des questions importantes et complexes que la prescription peut soulever dans l'un et l'autre de ces cas (n° 841).

830. — Comment les contraventions aux lois et règlements que nous venons de définir et dont nous venons d'étudier la nature dans les numéros précédents, seront-elles constatées? Comme les contraventions en matière de voirie et de police, répond l'article 93 en quelques mots qui ne sont pas les moins malencontreux de ce malencontreux article. Cette réponse a, en effet, ce malheur de réunir deux choses qui non seulement sont essentiellement différentes, mais même jurent entre elles et sont presque exclusives l'une de l'autre. Par police, encore qu'il y en ait de bien des sortes, la police administrative, judiciaire, sanitaire, etc., il faut évidemment entendre ici la police judiciaire. Or les contraventions de voirie, sans compter qu'il faudrait distinguer la grande de la petite voirie, diffèrent des contraventions du domaine de la police judiciaire par l'autorité chargée de la répression, — là les tribunaux administratifs, ici les tribunaux judiciaires, — et par les règles suivant lesquelles les contraventions doivent être constatées par les agents verbalisateurs. Au demeurant et sans pousser plus loin ces observations critiques, il faut considérer cette référence à la voirie faite par l'article 93 comme si elle n'était pas écrite et admettre que le législateur a supprimé ce mot comme il l'a effectivement biffé en 1880 de l'article 50 dans lequel il avait été aussi maladroitement employé.

En somme, les contraventions aux lois et règlements en matière de mines sont constatées comme toutes les infractions aux lois et règlements, atteintes ou susceptibles d'être atteintes de pénalités à infliger par le tribunal correctionnel, c'est-à-dire qu'elles sont constatées par des procès-verbaux de tous fonctionnaires ou agents ayant compétence pour verbaliser en pareille matière.

831. — Quels sont ces agents? Il y a tout d'abord ceux

qui ont compétence générale pour tous les crimes et délits, c'est-à-dire tous les officiers de police judiciaire mentionnés, à ce titre et en cette qualité, par le Code d'instruction criminelle. A côté d'eux, on le sait, il y a des fonctionnaires et agents qui n'ont au contraire qu'une compétence limitée, spéciale; ce sont, dans l'espèce, les membres du corps des mines ou les ingénieurs des mines, ingénieurs en chef et ingénieurs ordinaires, avec les gardes-mines ou agents inférieurs placés sous les ordres des ingénieurs. Les uns et les autres n'ont compétence pour verbaliser que dans le ressort pour lequel ils sont commissionnés par leurs lettres de service émanant du ministre des travaux publics, leur chef hiérarchique à tous.

La loi de 1810 a omis de mentionner explicitement cette compétence des ingénieurs des mines et des conducteurs en matière de verbalisation. Cette lacune a été comblée par des actes ultérieurs. Le décret du 18 novembre 1810 sur l'organisation du corps des mines a donné pouvoir aux ingénieurs en chef par l'article 18, aux ingénieurs ordinaires par l'article 29, de constater les infractions par des procès-verbaux. L'article 10 du décret du 3 janvier 1813 sur la police des mines a rappelé cette disposition, en même temps qu'il a ajouté aux ingénieurs des mines les conducteurs et les gardes-mines[1], c'est-à-dire les agents inférieurs désignés aujourd'hui sous le nom de gardes-mines, dont le cadre comme la dénomination ont été régularisés par un arrêté du ministre des travaux publics du 18 février 1840. L'article 3, 1°, de cet arrêté a rappellé cette attribution des gardes-mines; nous disons rappellé, parce qu'un arrêté ministériel ne pouvait la leur donner. L'article 30 du décret du 24 décembre 1851 sur le service des mines s'est borné à dire que les gardes-mines secondaient les ingénieurs des mines dans leur service de surveillance. Le décret du

1. En rapprochant les divers articles 10, 11, 13, 14 et 24 du décret du 3 janvier 1813 qui font tous mention, à la suite des ingénieurs, d'agents inférieurs désignés sous les appellations diverses de conducteurs, élèves-conducteurs gardes-mines, on retrouve la trace de la confusion qui a existé, jusqu'à l'arrêté ministériel du 18 février 1840, dans l'organisation de ces agents ; cette confusion était d'autant plus grande qu'en dehors des agents propres de l'administration, il existait dans certaines régions des gardes assermentés, placés au service privé d'un ou de plusieurs concessionnaires associés à cet effet, tout à fait assimilables aux gardes particuliers des propriétés rurales privées.

3 janvier 1813 fournit donc le seul texte, ayant un caractère législatif, qui ait conféré aux gardes-mines le droit de constater les infractions par des procès-verbaux.

832. — Suivant l'article 94, « les procès-verbaux contre les contrevenants doivent être affirmés dans les formes et délais prescrits par les lois ». Le législateur ayant omis de dire à quelles lois il faisait allusion, il est impossible de tirer quelque donnée précise de cette disposition.

En ce qui concerne la forme, on admet généralement que l'affirmation doit être faite devant le juge de paix ou son suppléant ou, à défaut, devant le maire ou l'adjoint qui le remplace, soit du lieu de la résidence de l'agent, soit du lieu où la contravention a été commise [1].

Pour les délais suivant les lois, il est accordé tantôt trois jours, tantôt un jour seulement, quand le législateur a pris la peine de les fixer d'une façon précise, et pas même parfois un jour franc puisque l'article 165 du Code forestier par exemple exige que l'affirmation ait lieu, au plus tard, le lendemain de la clôture du procès-verbal. Le délai, quel qu'il soit, s'entend en effet toujours de la date de la rédaction ou de la clôture du procès-verbal et non de la date de la contravention. Pour éviter toute contestation sur le délai de l'article 94, il sera bon d'admettre que l'affirmation doit avoir lieu au plus tard le lendemain de la clôture du procès-verbal [2].

Ce sont seulement les procès-verbaux des fonctionnaires et agents spéciaux, c'est-à-dire des ingénieurs des mines et gardes-mines qui sont soumis aux prescriptions de l'article 94. Ceux des officiers de police judiciaire à compétence générale du Code d'instruction criminelle restent soumis aux dispositions de ce code et par suite sont dispensés d'affirmation. L'article 94 ne faisant pas de distinction, comme certaines lois ultérieures, il n'est pas possible d'en établir entre les procès-verbaux des ingénieurs et ceux des gardes-mines ; les uns et les autres sont soumis aux mêmes formalités.

1. C'est là notamment la procédure indiquée par l'article 165 du Code forestier dont la mention dans l'article 95 de la loi de 1810 justifie assez naturellement l'invocation.

2. L'assimilation aux délits forestiers faite par l'article 95 est un argument sérieux en faveur de cette réduction du délai.

Il y a lieu enfin d'ajouter que les procès-verbaux de ces fonctionnaires et agents doivent être visés pour timbre et enregistrés en débet [1].

833. — Le procureur de la République du lieu où la contravention a été commise est saisi du procès-verbal de contravention, quel qu'ait été l'agent verbalisateur.

Le procès-verbal d'un garde-mines ou d'un ingénieur ordinaire doit lui être transmis par la voie hiérarchique de l'ingénieur ordinaire et de l'ingénieur en chef pour le premier, de l'ingénieur en chef pour le second; l'ingénieur ordinaire, s'il y a lieu, et l'ingénieur en chef, en tout cas, peuvent et doivent ajouter leurs avis, observations et conclusions au procès-verbal [2].

Une copie ou une seconde expédition des pièces adressées au parquet est transmise par l'ingénieur en chef au préfet pour être envoyée par lui au ministre des travaux publics.

834. — Saisi par un procès-verbal de contravention, quel que soit le fonctionnaire ou agent verbalisateur, le procureur de la République serait tenu, d'après l'article 95, de poursuivre d'office les contrevenants devant les tribunaux de police correctionnelle. On a voulu voir là une disposition impérative qui ne laisserait pas, en matière de mines, le ministère public maître absolu de l'action publique sous le contrôle du ministre de la justice, suivant une règle fondamentale du droit pénal. Cette interprétation littérale et étroite de l'article 95 n'a jamais prévalu auprès de l'autorité judiciaire.

Une circulaire récente du ministre des travaux publics, du 5 mai 1884, concertée avec son collègue de la justice, a reconnu que le procureur de la République devait garder tout pouvoir d'appréciation. Toutefois si le procureur juge que, à raison de certaines circonstances, il ne peut donner suite au procès-verbal, il doit faire connaître à l'ingénieur en

1. L'article 170 du Code forestier exige pour les délits forestiers que cet enregistrement ait lieu dans les quatre jours qui suivent celui de l'affirmation.

2. La transmission des procès-verbaux de contravention au procureur de la République par la voie hiérarchique découle des articles 18 et 29 du décret du 18 novembre 1810 sur l'organisation du corps des mines.

chef le motif qui lui paraît s'y opposer. En cas de désaccord persistant entre les deux chefs de service, il en est référé respectivement par eux, dans les délais nécessaires pour éviter la prescription, au ministre des travaux publics et à celui de la justice; la question est réglée entre les ministres, et, s'il y a lieu, les ordres nécessaires pour la poursuite sont donnés au procureur de la République.

Lorsque le tribunal correctionnel est saisi, il instruit de pareilles affaires et il statue comme pour une affaire correctionnelle ordinaire. On admet que l'assimilation invoquée par l'article 95 avec les délits forestiers n'a, sous ce rapport, aucune signification et doit être tenue comme non écrite [1].

835. — Le procès-verbal régulièrement dressé fait foi non pas de tout son contenu, mais de tous les faits personnellement constatés par l'agent verbalisateur qui y sont rapportés; le juge doit les tenir pour établis et la preuve faite à cet égard, à moins qu'il n'apprécie que l'inculpé ait administré la preuve contraire.

Si le procès-verbal était annulé pour un défaut de forme, il ne vaudrait plus qu'à simple titre de renseignement; il ne suffirait plus pour faire la preuve juridique de la contravention. Mais elle pourrait être établie, nonobstant cette annulation, par tout autre moyen : l'aveu des prévenus, les dépositions des témoins, le tout suivant le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du tribunal.

La contravention étant matériellement établie soit par un procès-verbal régulier contre lequel n'aura pas été faite la preuve contraire, soit, à défaut, par tout autre moyen de preuve, le tribunal ne peut se dispenser de condamner le contrevenant, sauf les cas où, comme nous l'avons dit, il s'agirait de véritables délits pour la punition desquels il faudrait, en outre, que l'intention frauduleuse fût prouvée.

836. — Suivant l'article 96, « les peines seront d'une

1. Le Code forestier a organisé, on le sait, une procédure exceptionnelle pour la poursuite des délits forestiers : c'est l'administration des forêts qui saisit directement le tribunal et suit l'instance, nonobstant, s'il y a lieu, l'avis du procureur de la République.

amende de 500 francs au plus et de 100 francs au moins, double en cas de récidive, et d'une détention qui ne pourra excéder la durée fixée par le Code de police correctionnelle ».

Le législateur de 1810, qui a eu la rédaction particulièrement malheureuse dans le titre X de la loi, a formulé son article 96 et dernier d'une façon peu compréhensible, pour ne pas dire incompréhensible. La détention peut-elle s'appliquer à la première contravention ou seulement en cas de récidive? La Cour de cassation (Crim., 6 août 1829) a donné l'interprétation la plus favorable aux prévenus en résolvant en leur faveur l'ambiguïté du texte; elle a décidé que l'article devait être entendu en ce sens que la prison ne pouvait être infligée qu'en cas de récidive.

837. — Suivant un principe de droit pénal, le juge ne peut faire bénéficier les contrevenants aux lois et règlements sur les mines de l'article 463 du Code pénal, aucune des lois sur les mines n'ayant fait explicitement mention de l'applicabilité de cet article, ainsi que cela serait nécessaire (C. cass., Crim., 28 mars 1857).

838. — Dans quelles circonstances y a-t-il récidive pour l'application de l'article 96? L'article ne l'a pas dit explicitement et par suite a renvoyé aux principes généraux du droit pénal. La Cour de cassation en a conclu (Crim., 18 août 1837) que, du moment qu'il s'agissait d'infractions punies de peines correctionnelles, il fallait appliquer les règles concernant la récidive en matière de délits correctionnels; elle admet donc qu'il y a récidive dès qu'une première condamnation par application de l'article 96 a été prononcée, sans qu'il y ait lieu de rechercher si elle a été commise dans les douze mois et dans le ressort du même tribunal, ainsi que ce serait nécessaire si on voulait appliquer aux délits-contraventions les règles propres aux contraventions de simple police.

839. — Il devrait en être de la prescription comme de la récidive, et pour les mêmes motifs : suivant l'article 638 du Code d'instruction criminelle, l'action publique ne devrait se prescrire que par un laps de trois années révolues à partir du

jour où le délit a été commis, comme pour tout autre délit correctionnel.

Mais ici se présente une particularité. L'article 95 de la loi de 1810 ayant stipulé que les poursuites devaient avoir lieu « ainsi qu'il est réglé et usité pour les délits forestiers », on en a conclu que les règles de la prescription de l'action publique sont celles relatives à ces délits spéciaux. Or, conformément à l'article 185 du code forestier, la prescription est de : 1° trois mois à compter du jour où les délits ont été constatés, lorsque les prévenus sont désignés dans les procès-verbaux; 2° six mois à compter du même jour si les prévenus ne sont pas désignés; si, enfin, le délit n'a pas été constaté, on doit revenir aux règles du droit commun, c'est-à-dire au délai de trois ans de l'article 638 du Code d'instruction criminelle.

Cette abréviation éventuelle de la prescription, en cas de délits constatés, est fort discutable et fort discutée [1]; il faut cependant reconnaître qu'elle tend à prévaloir. La circulaire précitée du ministre des travaux publics, du 5 mai 1884, concertée avec le ministre de la justice (n° 834), a admis cette doctrine.

840. — Conformément aux articles 637, 638 et 640 du Code d'instruction criminelle, il est de principe que l'action civile se prescrit en même temps que l'action publique.

Or, il ne faut pas se dissimuler que la prescription de trois ans, tant pour l'action publique que pour l'action civile, peut avoir des conséquences imprévues et fort graves à rai-

1. Nous lisons, par exemple, dans un jugement du tribunal de Bayonne du 30 janvier 1883 (*Grimaldi* c. *Fourcade*) :

« La doctrine et la jurisprudence enseignent aujourd'hui que, par ces mots « ainsi qu'il est réglé et usité pour les délits forestiers », le législateur n'a voulu donner qu'une simple indication de juridiction et que cette indication ne comporte pas une dérogation explicite et suffisante aux règles du droit commun qui doivent être respectées. »

Cette observation du tribunal de Bayonne nous paraît d'autant plus fondée que nous ne comprenons pas pourquoi on ne veut invoquer les expressions de l'article 95 que pour la prescription et qu'on ne les admet pas pour d'autres éléments de la procédure auxquels ils paraîtraient cependant s'appliquer avec plus de raison; nous faisons allusion notamment à la poursuite qui devrait être faite d'office par l'administration elle-même ou tout au moins à sa requête (n° 834).

son du caractère particulier de certains délits miniers. On s'explique parfaitement que la loi, par des raisons de convenance sociale et d'humanité, ait été amenée à accorder la prescription, c'est-à-dire l'impunité et la décharge de toute responsabilité pénale et civile, après trois ans révolus à dater de la date du délit pour des faits qui se sont passés au grand jour. Il est difficile d'admettre que les tiers lésés par le délinquant aient été assez peu soucieux de leurs intérêts pour laisser courir un tel délai sans intervenir directement, comme ils peuvent le faire, pour obtenir la condamnation du coupable, et en tout cas la réparation civile du préjudice qu'ils ont subi : faute par eux d'agir dans cet intervalle, ils commettent une négligence si grossière que la prescription de leur action civile n'a rien qui doive étonner.

Tout autre est la situation pour certains délits miniers qui se commettent souterrainement, sans que les intéressés puissent en avoir connaissance par un moyen quelconque, et qui peuvent même parfaitement échapper à la surveillance de l'administration, si attentive qu'on puisse la supposer. Tel est notamment le cas qui peut se présenter pour des travaux d'exploitation illicites faits, soit par un explorateur, soit par un concessionnaire, hors du périmètre pour lequel il a le droit de recherche ou d'exploitation.

En ce qui concerne les travaux de recherche ou les travaux poursuivis avant l'institution de la concession, comment, en fait, empêcher un explorateur partant de son terrain de passer sous le terrain du voisin et d'y étendre plus ou moins ses travaux? comment même savoir qu'il a agi ainsi? Par quel moyen, même avec plus qu'une attention ordinaire, le propriétaire ou le concessionnaire voisin peut-il s'assurer que l'explorateur n'a pas dépassé ses limites? Sans doute, dira-t-on, celui-là peut et doit, s'il a quelques soupçons, avertir l'administration, provoquer un constat judiciaire. Mais il est facile de concevoir des situations où ses soupçons ne seront pas même éveillés. Quant à l'administration, que pourrait-elle faire puisque l'explorateur, travaillant dans sa propriété, n'est pas même tenu à lui en faire déclaration? Et si trois ans après que ces travaux, soit-disant de recherche, sont terminés, on vient à s'apercevoir, par des travaux licites,

exécutés d'un autre côté par une autre personne, que l'explorateur a enlevé des parties plus ou moins importantes du gîte au détriment des droits de ladite personne, cet explorateur sera couvert par la prescription tant au point de vue pénal qu'au point de vue civil? Nous passerions volontiers sur la prescription pénale; mais en ce qui concerne la prescription civile, l'équité se refuse, il faut le dire hautement, à consacrer la solution à laquelle conduirait un droit rigoureux.

Si, au lieu d'un explorateur, il s'agit d'un concessionnaire, l'empiètement sur le voisin restera plus difficilement clandestin ou tout au moins ne peut le rester sans une négligence à imputer soit à l'administration, soit aux tiers voisins. Comme rien n'oblige l'administration à avertir ceux-ci, il en résulte que, soit par une négligence plus ou moins excusable[1], soit parce que l'administration n'aura pas cru devoir provoquer une action publique, soit même parce que le procureur de la République régulièrement saisi n'aura pas jugé devoir donner suite à l'affaire, les tiers voisins, lorsqu'ils arriveront ultérieurement à reconnaître le préjudice dont ils sont victimes, se trouveront arrêtés par la prescription dans la revendication de leur droit.

Dira-t-on que le principe de la prescription triennale qui découle du délit n'est, au fond, pas différent de celui des prescriptions trentenaire ou décennale du droit civil? Nous ferons tout d'abord remarquer qu'un délai de trois ans ne laisse pas de différer beaucoup d'un délai de trente ans, voire même de dix ans. Puis, on pourrait contester, à celui qui le réclame en cas pareils, le bénéfice de la prescription civile;

1. Il est impossible d'admettre, en fait, que l'administration des mines puisse veiller au respect des limites des concessions à moins de la charger de tenir elle-même les plans des mines et d'avoir, en outre, des agents en nombre tel que la surveillance administrative de tous les chantiers d'une mine soit pour ainsi dire continue et permanente : ce sont deux choses que personne n'a demandées et ne demandera.

En présence de l'impossibilité matérielle d'une surveillance effective et explicite de l'administration sur ce point, celle-ci nous paraîtrait devoir être tenue d'avertir tout concessionnaire lorsque les travaux d'un concessionnaire voisin s'approchent de la limite commune aux deux concessions ; ou bien il faut admettre, ce qui serait préférable, le droit pour un concessionnaire de consulter, en tout temps, au bureau de l'ingénieur des mines, le plan des travaux de la concession voisine.

pour l'acquérir il ne suffit pas d'un laps de temps, il faut en outre certaines conditions, celles notamment énumérées dans l'article 2229 du Code civil, qui ne paraissent guère s'accorder avec la clandestinité naturelle des travaux souterrains auxquels nous faisons allusion.

841. — L'espèce la plus intéressante et la plus importante est relative à l'empiètement d'un concessionnaire sur la concession voisine. Au point de vue pénal, nous avons admis que le fait de transgression en lui-même ne pouvait constituer un délit, en tant qu'infraction à l'article 5 de la loi de 1810, mais qu'il pouvait en certaines circonstances constituer un vol atteint par les prescriptions des articles 379 et 401 du Code pénal. D'où il suit, tout d'abord, au point de vue de l'action civile, que si l'intention frauduleuse constitutive du vol n'est pas établie, ce ne serait plus la prescription triennale du Code d'instruction criminelle qu'on pourrait invoquer pour défendre à l'action en indemnité du propriétaire lésé, mais seulement la prescription trentenaire du Code civil.

Cette différence de traitement serait donc en faveur du voleur et du malintentionné, au préjudice de l'exploitant de bonne foi.

Le droit se trouverait de la sorte en trop complète contradiction avec la morale la plus élémentaire pour ne pas donner un certain poids au système que nous allons indiquer et qui laisserait, dans un cas comme dans l'autre, le concessionnaire lésé bénéficier, au point de vue de la responsabilité civile, de la durée de la prescription trentenaire.

Admettant, au point de vue pénal, les distinctions précitées suivant que les faits seront ou non caractérisés par l'intention frauduleuse, on peut faire observer au point de vue civil que, dans aucun cas, il n'y a lieu de se préoccuper de la prescription triennale, sans pour cela porter atteinte au principe de l'indissolubilité de l'action civile et de l'action publique. On peut dire, en effet, qu'en dehors même de l'action momentanée de pénétrer dans la mine du voisin, qu'à plus forte raison en dehors du fait de soustraction et partant de vol des substances abattues, devenues meubles, il y a un fait d'occupation continue et permanente de la mine, de l'immeuble du

voisin, par les travaux exécutés par l'envahisseur ; ces travaux constituant ou réalisant par eux-mêmes l'appréhension dudit immeuble. C'est ce fait que fera cesser le légitime propriétaire le jour où ses travaux s'étendront dans cette partie de la mine, mais qu'il ne fera cesser que ce jour-là ; l'envahisseur aura donc occupé jusqu'à ce jour l'immeuble du voisin ; pour ce fait, qui ne constitue qu'un délit civil, le véritable propriétaire doit être toujours en droit de demander une indemnité, nonobstant la prescription qui peut avoir été acquise pour les faits concomitants avec l'origine de cette occupation, faits qui seuls constituent des délits correctionnels.

Nous reconnaissons les objections qu'on pourra faire à cette doctrine ; on pourra dire notamment qu'elle revient indirectement à transformer en une contravention *successive* ou permanente un fait délictueux net et précis, qui n'a existé, à ce titre, qu'au moment où il a été commis, au moment où les travaux incriminés ont été exécutés. Nous préférons cette critique, qui n'est pas irréfutable, au grief d'iniquité dont est entaché tout autre système.

Au demeurant, nous pensons que la question est à la fois assez grave, assez complexe et obscure en l'état actuel de notre droit, pour qu'elle dût être résolue par un texte précis du législateur [1].

842. — Deux principes de droit pénal sont utiles à rappeler ici pour leurs applications au droit minier.

Toute peine, ne fût-ce qu'une amende, est personnelle et ne peut être appliquée que contre un individu, un être réel, et non un être moral, une personne fictive comme une société ou une association douée de la personnalité civile [2], à

1. Le projet de règlement pour les mines de l'Annam et du Tonkin a tenté une solution de ce genre en disposant (art. 54, § 2) que l'action civile, en cas d'empiètement, ne serait prescrite qu'après l'expiration de la troisième année suivant la découverte du fait.

La commission nous paraît avoir manqué de conséquence ou de décision ; elle n'a statué que sur l'action civile et laissé en suspens l'action pénale.

2. Dans un arrêt du 6 août 1829, la Cour de cassation (Crim., *Devillers-Bodson*) avait décidé le contraire pour une contravention commise par une société propriétaire de forges, et admis que l'amende n'était encourue que par la réunion des individus qui était propriétaire de l'établissement et seule

moins qu'il n'en ait été exceptionnellement décidé autrement par un texte spécial (C. cass., crim., 10 mars 1877, Dall., 84, 1, 429; 8 mars 1883, Dall., 84, 1, 428) : or, il n'existe aucun texte semblable pour les contraventions au titre X de la loi de 1810.

L'autre règle est qu'en principe, c'est le patron ou le maître d'un établissement qui est responsable des contraventions de police résultant de l'exploitation ou de la marche de l'établissement.

Ainsi s'agit-il d'une exploitation illicite, ce ne sont pas les ouvriers qui y sont occupés qui seront pénalement responsables, mais uniquement l'entrepreneur ou la personne au compte de qui et par les ordres ou sous la direction duquel s'effectue le travail.

Hors ce cas, pour une mine concédée, si elle n'appartient pas à un seul individu, il doit y avoir nécessairement, par application de l'article 7 de la loi du 27 avril 1838, un représentant désigné par les concessionnaires, qui est donc, en principe, la personne pénalement responsable des contraventions de police commises dans l'exploitation de la mine.

Si les concessionnaires ne se sont pas conformés à cette prescription de l'article 7, ils sont tous individuellement et personnellement responsables de la contravention commise audit article laquelle, nonobstant la sanction administrative de la suspension des travaux, est passible des peines édictées par l'article 96 de la loi de 1810[1].

843. — Le principe de la responsabilité générale du représentant officiel subit nécessairement une dérogation pour les

poursuivie à ce titre. Ultérieurement, dans son arrêt du 5 août 1837 (Crim., *Dugas de la Catonnière*), elle avait admis la solidarité entre tous les concessionnaires d'une mine pour le payement d'une amende infligée pour contravention à un arrêté préfectoral prescrivant la désignation d'un représentant. Ces deux solutions sont implicitement condamnées, comme elles devaient l'être, par les arrêts récents cités au texte ; ce n'est pas seulement en droit qu'elles étaient critiquables, mais bien aussi en fait : si, en effet, au lieu d'amende il s'était agi d'emprisonnement, comment faire exécuter la peine par l'être moral suivant l'arrêt de 1829, ou par solidarité suivant celui de 1837?

1. Nous avons dit que l'arrêt de la Cour de cassation du 5 août 1837 (Crim., *Dugas de la Catonnière*), qui est du reste antérieur à la loi de 1838, avait admis, à tort suivant nous, la simple solidarité entre les codélinquants pour cette contravention.

infractions aux clauses des règlements qui ne l'obligent pas en tant que représentant, mais qui obligent au contraire certaines personnes dénommées auxdits règlements, comme les préposés, contre-maîtres et ouvriers. Tel est, par exemple, le cas des règlements homologués par le préfet pour la police intérieure des exploitations et qui obligent personnellement chacun, en ce qui le concerne, préposés et ouvriers, sous la sanction pénale du titre X, par application des articles 30 et 31 du décret du 3 janvier 1813 (n° 822).

Il n'est pas besoin que ledit règlement ait été notifié directement, par la voie administrative, à chacune des personnes qu'il oblige. On peut appliquer aux mines, à cet égard, ce qu'un arrêt de la Cour de cassation du 9 mai 1844 a décidé pour les chemins de fer :

« Les arrêtés pris pour prescrire certaines mesures de sûreté dans l'exploitation d'un chemin de fer sont valablement notifiés au directeur représentant la compagnie concessionnaire, lequel se trouve chargé d'en donner connaissance à tous les agents de l'entreprise, appelés, par les fonctions qu'ils remplissent, à y conformer leurs actes. L'administration n'a aucun moyen de connaître ces agents, et de leur notifier personnellement son arrêté ; ces agents, lorsqu'ils seront poursuivis comme y ayant contrevenu, ne peuvent donc prétendre, pour s'excuser, qu'ils en ont ignoré les dispositions. »

Pour faire à chacun, le cas échéant, la part qui lui revient, il conviendra que l'arrêté préfectoral, ou, s'il n'y a pas un arrêté proprement dit, la décision d'homologation porte que le règlement devra être tenu constamment affiché dans des endroits désignés, et qu'en outre un exemplaire en soit remis à chaque intéressé lors de son embauchage. Ces clauses obligeront personnellement le concessionnaire, ou le représentant responsable des concessionnaires, avec sanction pénale le cas échéant.

844. — Nous avons expressément réservé (n° 818) dans tout ce qui précède les mines de sel gemme et les sources d'eau salée, à cause de certaines particularités pénales qui les concernent par application de la loi du 17 juin 1840 et de l'ordonnance rendue pour l'application de cette loi le 7 mars

1841. Ces particularités, au point de vue pénal, découlent des motifs qui ont engendré certaines autres particularités dans la législation et la réglementation technique et économique de l'exploitation de ces substances : c'est le côté fiscal de la question qui se présente encore ici.

Il y a effectivement, pour la recherche et l'exploitation de ces substances, deux séries de contraventions ressortissant à des administrations différentes et atteintes de peines différentes ; on peut les distinguer en contraventions minières ou à la police des mines, et contraventions fiscales.

En effet, par son article 2, la loi du 17 juin 1840 a fait application explicite à la recherche et à l'exploitation des substances salées des titres V et X de la loi de 1810 ; ce même article établit la similitude des régimes au point de vue de la surveillance et de la police entre les gîtes et exploitations de substances et d'eaux salées et les gîtes et exploitations de substances qualifiées mines dans la loi de 1810 ; toutes les considérations présentées et toutes les règles données dans la présente section pour les mines s'appliquent donc intégralement aux mines de sel gemme et aux sources d'eau salée avant comme après leur concession.

En dehors des obligations générales auxquelles est soumis tout explorateur ou concessionnaire de substances concessibles, l'explorateur ou le concessionnaire de mines de sel gemme ou de sources d'eau salée est tenu à certaines obligations particulières par la loi du 17 juin 1840 et l'ordonnance du 7 mars 1841, telles qu'une déclaration préalable à faire avant toute recherche (art. 19 de l'ordonnance), une autorisation à obtenir avant l'ouverture de certains travaux (art. 15, id.). La loi du 17 juin 1840 n'a pas prévu de procédures ni de pénalités spéciales pour ces contraventions. Sans doute, ces obligations ont pour cause première des raisons fiscales ; néanmoins elles touchent plus spécialement l'exploitation technique. On doit admettre que, à raison du principe d'assimilation posé dans l'article 2, ces contraventions aux lois et règlements tombent sous le coup du titre X de la loi du 21 avril 1810 et sont soumises aux règles de procédure et de compétence qui en découlent.

A côté de ces sanctions pénales de droit minier, l'article 10

de la loi du 17 juin 1840 punit d'une amende de 500 à 5000 francs, sans préjudice de la confiscation et du payement du double droit, le cas échéant, toute contravention aux articles 5, 6, 7, 9, et 12 de ladite loi qui ont trait spécialement à la déclaration [1] à faire, au point de vue fiscal, avant toute exploitation ou fabrication, et aux conditions d'enlèvement ou de transport des eaux salées et des matières salifères ou des sels dénaturés destinés aux usages agricoles ou à certains emplois industriels. L'article 14 stipule que ces contraventions spéciales, que nous avons nommées fiscales, seront poursuivies devant les tribunaux de police correctionnelle, à la requête de l'administration des douanes ou de celle des contributions indirectes.

Les ingénieurs des mines et gardes-mines n'ont donc pas compétence pour constater ces contraventions, tout comme les agents des administrations des douanes ou des contributions indirectes n'ont pas compétence pour constater les contraventions prévues et punies par le titre X de la loi du 21 avril 1810.

2° *Pénalités pour accidents.*

845. — Nous n'avons pas à revenir ici sur la procédure relative à l'instruction des accidents survenus dans les mines et leurs dépendances, procédure qui a fait l'objet du 2° du § V du chapitre X, mais exclusivement à examiner les suites pénales que peuvent entraîner les accidents.

Remarquons tout d'abord que le procès-verbal d'accident de l'ingénieur des mines ou du garde-mines dressé conformément aux règles de la matière est assez imparfaitement qualifié de procès-verbal ; comme il n'est généralement ni affirmé ni enregistré, il ne constitue pas un procès-verbal au sens que nous avons attribué à ce mot et avec la portée que nous avons donnée à ce document dans la première partie de ce paragraphe. Aussi bien, l'agent verbalisateur aura rarement pu faire par lui-même une constatation qui ferait foi jusqu'à

1. La déclaration prévue par l'article 5 de la loi du 17 juin 1840 est évidemment différente de celle dont il vient d'être question d'après l'article 19 de l'ordonnance du 7 mars 1841.

preuve contraire ; généralement le procès-verbal d'accident relate une étude faite *à posteriori* et notamment d'après des dépositions. On lui restituerait sa vraie valeur juridique en disant que le procès-verbal d'accident n'est pas autre chose qu'un rapport d'expert commis d'office pour éclairer la religion du tribunal. Cela est si vrai qu'il est arrivé parfois que le ministère public ou que le tribunal ont commis des experts pour leur faire rapport sur l'accident nonobstant le procès-verbal du service des mines.

Cette différence s'explique très rationnellement : lorsqu'il y a eu accident suivi de mort ou blessures, le point de fait est patent, il n'est plus nécessaire de l'établir. Il reste au tribunal deux choses à faire par voie d'appréciation discrétionnaire : rechercher si, comme le porte l'article 319, l'accident est dû à une maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation des règlements, en un mot à une faute commise par quelqu'un, à l'effet, s'il reconnaît qu'il en est ainsi, d'appliquer au coupable les peines prévues par l'article 319 en cas de mort [1] et par l'article 320 en cas de blessures [2], sauf application de l'article 463 du Code pénal en cas d'admission des circonstances atténuantes.

Il n'y a donc dans tout cela rien qui soit particulier aux mines et au droit minier, et l'on pourrait parfaitement admettre que les ingénieurs des mines fussent déchargés du soin d'éclairer d'office la religion des tribunaux. Le parquet ou les juges, si l'instruction première ne leur paraissait pas suffisante, pourraient provoquer l'instruction de ces accidents par tels moyens qu'ils croiraient devoir employer pour des accidents survenus dans toutes autres industries. En tout cas, l'instruction d'office, au point de vue des suites judiciaires, confiée aux ingénieurs des mines par le décret du 3 janvier 1813, ne met nul obstacle, comme nous l'avons déjà dit, à toute autre voie d'instruction supplémentaire ou complémentaire, que l'autorité judiciaire jugerait utile et croirait convenable d'ordonner pour arriver à la découverte de la vérité.

La seule instruction qui incombe nécessairement aux ingé-

1. Emprisonnement de 3 mois à 2 ans et amende de 50 à 600 francs.
2. Emprisonnement de 6 jours à 2 mois et amende de 16 à 100 francs, ou l'une de ces deux peines seulement.

nieurs des mines et à eux seuls est relative aux suites administratives qu'un accident peut comporter, ce qu'on ne peut négliger de rechercher et d'examiner chaque fois qu'un pareil événement survient. On conçoit dès lors que l'instruction en vue des suites judiciaires leur ait été également confiée par une prescription légale : généralement, en effet, cette instruction suffira, au grand profit de la chose publique.

846. — Puisque l'application des articles 319 et 320 du Code pénal aux accidents de mines rentre, en définitive, dans le droit pénal commun, ce serait sortir évidemment de notre tâche de donner ici un commentaire de ces deux articles. Il ne nous paraît pas toutefois absolument inutile de présenter quelques observations.

L'autorité judiciaire, en cas d'accidents de personnes, doit donc rechercher si l'accident est imputable à la faute de quelqu'un. Il est à peine besoin de faire remarquer qu'il ne s'agit pas là, et que les tribunaux dans leur sagesse n'ont jamais entendu par là un de ces oublis légers ou passagers, une de ces erreurs quasiment involontaires, que l'homme le plus attentif, comme le plus savant, peut parfois commettre ; les choses humaines, surtout en pareille matière, demandent à être appréciées et ont toujours été appréciées humainement. Suivant une distinction qui n'a rien de juridique, qu'il ne faut exagérer ni dans un sens ni dans un autre, mais qui en somme est très rationnelle, on dit assez souvent qu'on ne répond correctionnellement, par application des articles 319 et 320 du Code pénal, que de la faute lourde tandis que l'on répond civilement de la faute légère par application des articles 1382 et suivants du Code civil [1].

847. — D'autre part, quand il s'agit d'appliquer les articles 319 et 320 du Code pénal, il n'y a plus à se préoccuper, comme en matière de contraventions, de la question de savoir s'il existe une personne qui réponde pénalement de la contravention, comme le maître ou patron, ou le représentant

1. V. nos 887 et suiv., ce qui concerne la responsabilité civile et notamment les relations qui peuvent exister entre les réparations civiles et la responsabilité pénale.

officiel des concessionnaires, encore bien que ce ne soit pas lui qui ait pu commettre matériellement le fait constituant la contravention ; pour l'application des articles 319 et 320, chacun répond individuellement et uniquement de son fait ; c'est à ceux chargés de l'instruction à apprécier dans leurs conclusions, comme aux tribunaux à décider dans leur jugement, qui est responsable, à quel titre ou pour quel motif.

A mesure que de l'ouvrier, du manouvrier placé tout en bas de l'échelle et qui est généralement la victime des accidents qui nous occupent, on s'élève, dans la hiérarchie industrielle du travail, en passant par les sous-ordres, contremaîtres, maîtres-ouvriers, et les ingénieurs, respectivement subordonnés les uns aux autres, jusqu'au chef ou directeur, à chaque échelon qu'on franchit on peut constater que l'intervention matérielle, immédiate, de l'individu s'atténue et que grandit, au contraire, la direction, c'est-à-dire la tâche de donner des ordres et d'organiser l'ensemble de l'entreprise. Chacun dans sa sphère et son rayon d'action répond de l'exécution des ordres qu'il a reçus à raison des moyens mis à sa disposition pour les exécuter ; si les ordres ont été mal donnés, si les moyens d'exécution fournis étaient insuffisants, la faute incombe à celui qui a donné l'ordre ou n'a pas fourni les moyens nécessaires ; le tout dans les limites que comporte une exploitation conduite suivant les règles de l'art, c'est-à-dire suivant les règles consacrées par la science et la pratique combinées. On ne peut tout prévoir ici-bas : sans parler du cas fortuit ou de la force majeure dont nul ne répond, on peut et on doit prévoir ce que la science et la pratique, raisonnablement et humainement entendues, indiquent que l'on pouvait prévoir avec une attention ordinaire.

848. — Il peut arriver qu'un accident ait une cause occasionnelle, immédiate, due parfois même à la faute de celui qui en a été la victime : ce ne serait pas une raison pour que la responsabilité de toute autre personne s'évanouît. Il se peut que cette cause occasionnelle n'eût produit que des effets très atténués, voire même aucun effet, si une cause médiate n'eût existé qui ait étendu les conséquences de l'accident ou lui ait même seule permis de se produire. C'est celui

auquel pouvait incomber le soin de prémunir la victime contre cette cause médiate dont la responsabilité pourra être également engagée [1].

849. — Un cas, qui se présente assez fréquemment dans certaines mines, mérite également d'être retenu ici. Un travail est donné à l'entreprise ; est-ce l'entrepreneur qui répond seul pénalement des conditions de son exécution ? En premier lieu, il faut que l'entrepreneur choisi présente notoirement des conditions de capacité suffisante pour exécuter le travail à lui commandé, à peine d'engager, le cas échéant, la responsabilité de celui auquel incombe l'erreur dans le choix de l'entrepreneur. Si cette condition est satisfaite, on ne peut répondre à la question qui nous occupe que par une double distinction.

S'agit-il d'un travail bien déterminé, qui ne rentre pas dans les travaux d'exploitation courante de la mine, tel que le fonçage d'un puits par exemple, ce travail est-il exécuté par les moyens propres à l'entrepreneur, sans que le concessionnaire se soit réservé ou exerce effectivement une surveillance permanente, nous ne faisons pas de difficulté d'admettre que c'est l'entrepreneur qui doit répondre exclusivement des faits de l'exécution du travail ; nous ne disons pas de sa conception ou du plan même de l'ouvrage que l'entrepreneur ne fait qu'exécuter : la responsabilité incomberait en ce cas à celui de qui le plan émane, au directeur qui a donné l'ordre d'exécution [2].

1. La cour de Bruxelles, dans un arrêt du 30 juillet 1884, a fait une application de cette observation au sujet d'un coup de grisou à la mine du Bois-de-Lahaye, qui avait fait de nombreuses victimes. Après avoir constaté que l'accident avait été causé par le tirage inopportun d'un coup de mine ; que la responsabilité directe de l'inflammation du grisou incombait à un surveillant et à un chef-porion qui auraient dû interdire le tirage à la poudre dans la nuit de l'accident, l'arrêt a condamné à l'emprisonnement et à l'amende l'ingénieur-directeur ou chef de service du charbonnage, parce que la cour a admis comme établi par l'instruction que la propagation du coup de grisou était due au mode défectueux d'exploitation, à des vides dans les remblais, à l'insuffisance de l'aérage d'une galerie, toutes choses d'organisation générale dont le soin incombait à ce chef de service.

2. Nous considérons ici ces questions d'entreprises au point de vue spécial de la responsabilité pénale ; nous aurons à y revenir en ce qui concerne la responsabilité civile. (V. n° 893.)

Dans les travaux courants, il arrive souvent que certaines opérations soient également données à l'entreprise, mais à des ouvriers, tâcherons plutôt que vrais entrepreneurs. Ici la surveillance et partant, le cas échéant, la responsabilité de l'exploitant restent engagées, parce qu'il est impossible, étant donné le principe fondamental d'unité de direction d'exploitation d'une mine, d'admettre une entreprise qui ait une réelle indépendance ; mais, dans l'exécution même de l'entreprise, le tâcheron répond naturellement des conséquences qui résulteraient de fautes professionnelles commises par lui ; seulement la responsabilité des agents de la surveillance et même la responsabilité de la direction peuvent être engagées si on laisse le tâcheron commettre des imprudences ou des fautes qu'on pouvait et devait lui signaler et lui faire éviter.

850. — Nous devons nous borner, sur ces questions très délicates, à ces considérations générales et forcément un peu vagues ; ce sont, en effet, le plus souvent des solutions d'espèce où l'on doit se prononcer suivant les circonstances plus que des questions de principe qu'il s'agit de juger.

851. — Nous devons toutefois présenter une dernière observation. L'article 319 du Code pénal mentionne l'inobservation des règlements comme un des éléments qui peuvent constituer la faute délictueuse. Il ne faudrait pas faire de confusion à cet égard. Il n'est pas rare qu'à l'occasion d'un accident on ait à relever des contraventions aux lois et règlements de la part de l'exploitant ou de l'entrepreneur ; mais pour que ces contraventions puissent donner lieu à l'application des articles 319 et 320 du Code pénal, il faut naturellement qu'il y ait entre elles et l'accident une relation de cause à effet; sinon, ce ne sont plus lesdits articles 319 et 320 qu'il faut retenir ; on se trouve simplement en présence de contraventions prévues par l'article 93 et punies par l'article 96 de la loi de 1810 ; il y a lieu d'appliquer le titre X de cette loi en suivant les règles que nous avons données à cet effet.

SECTION II

DES MINIÈRES

852. — Si l'on considère la minière, — soit de minerai de fer, soit de terres pyriteuses ou alumineuses — comme une entité définie, c'est-à-dire en faisant abstraction de toutes les questions de fond et de compétence que peut soulever, le cas échéant, la constitution et la délimitation de la mine pouvant coexister en profondeur sur le même gîte, questions suffisamment examinées ailleurs pour que nous n'ayons pas à y revenir, nous ne voyons aucune raison pour ne pas appliquer aux conesttations et litiges dont cette propriété peut être l'objet, en dehors du droit pénal, les règles de compétence et de procédure du droit commun applicables à toutes les propriétés de droit commun.

Nous avons à diverses reprises soutenu, et notamment encore dans le § 1er de la section précédente, l'incompétence de l'autorité judiciaire pour intervenir d'une façon quelconque, même à l'occasion de simples contestations entre intérêts privés, dans le mode d'exploitation d'une mine. Mais, malgré l'assimilation que la législation minérale fait entre les minières et les mines, en dehors de la question de constitution ou d'institution de la propriété, il nous serait impossible d'admettre une pareille réserve en ce qui concerne l'exploitation des minières. Pour elles comme pour les carrières, nous ne voyons pas les motifs qui arrêteraient sur ce point, dans les circonstances auxquelles nous faisons allusion, l'intervention de l'autorité judiciaire. Sans doute, l'autorité judiciaire ne pourrait rien prescrire qui fût en désaccord avec les règlements de police émanés de l'administration ; mais, dans ces limites, elle nous paraît pouvoir intervenir au même

titre qu'elle le fait pour le mode de jouissance de toutes autres propriétés[1].

En effet, les motifs des règles spéciales aux mines découlent (V. n° 801) de cette idée, qui domine notre législation minérale, que l'exploitation des mines est sinon d'utilité publique, tout au moins d'intérêt public : c'est ce motif, et ce seul motif, qui explique les règles particulières relatives à l'institution de la propriété des mines. Or, est-il possible de l'invoquer pour des gîtes que le législateur n'a pas séparés du sol et dont il a laissé la libre et entière disposition aux propriétaires superficiaires ? Nous ne le pensons pas.

L'opinion contraire aurait pu être encore défendue et l'assimilation complète avec les mines aurait pu être soutenue avant la loi du 9 mai 1866. On aurait pu dire alors que la minière n'était entre les mains du propriétaire superficiaire qu'une propriété *sui generis ;* qu'il n'était pas libre de ne pas exploiter ni d'exploiter insuffisamment ; que l'exploitation des minières restait donc d'intérêt public, et que par suite l'administration seule devait intervenir, dans leur mode d'exploitation, pour assurer l'extraction et la conservation de cette richesse sociale au mieux de l'intérêt public. Cette thèse est insoutenable aujourd'hui, et il n'y a aucune raison, à cet égard, de séparer les minières des carrières.

853. — Ces considérations nous portent également à trouver fort contestable l'applicabilité aux minières du titre IX de la loi de 1810 relative à la procédure.

Sans doute, le titre IX, qui termine la loi, par cela même qu'il ne stipule aucune distinction, semble devoir s'appliquer à tous les objets traités dans ladite loi ; on paraît pouvoir l'invoquer par les raisons pour lesquelles on a soutenu que le titre X, dont la rédaction à cet égard ne diffère pas de celle du titre IX, était applicable à tous les objets de la loi de 1810.

Cet argument de texte, dont nous ne contestons pas la va-

1. On pourrait citer des exemples analogues de propriétés soumises à des règles ou règlements de police, sans que l'autorité judiciaire fût empêchée d'intervenir dans leur exploitation pour la protection d'intérêts privés : tel serait le cas par exemple des établissements dangereux, incommodes et insalubres.

leur au moins apparente, ne nous paraît pas de nature à prévaloir contre les considérations plus fortes que nous venons d'exposer, et desquelles nous semble découler cette conséquence qu'à moins d'un texte plus précis et plus impératif que les diverses clauses du titre IX, la minière ne doit pas être traitée autrement, au point de vue de la procédure, qu'une propriété ordinaire de droit commun.

Aussi bien, l'argument de texte précité perd notablement de sa valeur si l'on veut bien tenir compte des deux observations suivantes. D'une part, nous verrons que la jurisprudence persistante de la Cour de cassation refuse d'appliquer le titre X de la loi de 1810 aux carrières à ciel ouvert, à raison d'une clause médiocrement probante de l'article 81 ; d'autre part, tandis que le législateur de 1866 a pris la peine, pour couper court à toute controverse en ce qui concerne les minières, de déclarer explicitement (art. 58, § 2) que le titre X leur était applicable, il s'est abstenu de faire mention du titre IX.

854. — Au contraire, en ce qui concerne les contraventions aux lois et règlements, nous venons de dire qu'en principe l'assimilation du régime des mines à celui des minières était absolue, sans qu'il y ait lieu de distinguer si l'exploitation des minières a lieu à ciel ouvert ou souterrainement; cette assimilation a été explicitement rappelée dans l'article 58, § 2, de la loi du 9 mai 1866. D'autre part, nous avons également établi (n° 702) que la procédure en matière d'accidents de personnes était réglementairement la même pour les minières à ciel ouvert ou souterraines que pour les mines.

D'où il résulte que, pour tout ce qui concerne les pénalités en matière de minières, nous pouvons renvoyer purement et simplement au § 3 de la section précédente.

855. — Il nous suffira de présenter quelques observations au point de vue des personnes responsables des contraventions de police ; il se présente ici en effet une particularité, à raison de ce que fréquemment ce n'est pas le propriétaire de la minière ou le propriétaire du sol qui exploite lui-même, mais son cessionnaire. Nous avons déjà touché cette question

(n° 697) et dit les raisons pour lesquelles nous pensions que c'était l'exploitant ou le cessionnaire du droit d'exploiter qui devait faire la déclaration prévue par l'article 57.

Mais si cette déclaration n'a pas été faite, le propriétaire du sol, propriétaire originaire de la minière, ne peut-il pas être tenu pour pénalement responsable de la contravention? Nous ne le pensons pas, par les motifs donnés pour montrer que la déclaration incombe à l'exploitant. Dira-t-on que l'article 57 est impératif par l'emploi du mot propriétaire? Que ce mot vise le propriétaire du sol à dessein, parce qu'il y a toujours un propriétaire du sol saisissable, au moins en apparence? Ces objections ne nous paraissent rien moins que topiques. L'argument de texte ne porte pas, puisque l'article 59 dit le propriétaire et non le propriétaire du sol ; or le propriétaire de la minière peut être différent du propriétaire du sol ; on peut même considérer l'exploitant comme rentrant suffisamment dans cette appellation, qu'il serait oiseux de vouloir entendre d'une façon trop étroite, puisqu'il peut être dit propriétaire du droit d'exploiter. L'argument de fond n'est pas plus sérieux : le propriétaire du sol apparent, celui indiqué par la matrice cadastrale, peut ne pas être le propriétaire réel.

Quant aux contraventions qui peuvent être commises au cours de l'exploitation, l'article 58 est formel : c'est l'exploitant, qui doit en répondre, c'est-à-dire, suivant les indications précédemment données, l'entrepreneur ou le directeur de l'entreprise qui a pour objet l'exploitation de la minière [1].

1. La cour d'Angers, dans des arrêts des 27 août 1866 et 27 mai 1867, ce dernier confirmé par la Cour de cassation (Crim., 16 août 1867, *Orlowski*), a parfaitement fait ressortir la responsabilité pénale personnelle, en matière de contraventions aux règlements, du directeur de l'entreprise qui représente la société ou association propriétaire : ces arrêts ont été rendus en matière d'ardoisières ; ils s'appliquent identiquement aux minières.

SECTION III

CARRIÈRES

856. — Après ce que nous venons de dire sur les minières relativement à la compétence et aux procédures civile et administrative, il nous paraîtrait inutile de revenir ici sur cette question; nos observations tendant à n'admettre que l'application du droit commun, et à admettre notamment le droit de l'autorité judiciaire d'intervenir dans le mode d'exploitation en vue de la protection d'intérêts privés, et l'inapplicabilité du titre IX de la loi de 1810, s'appliquent avec plus de force encore aux carrières qu'aux minières. Il serait absolument impossible d'invoquer l'intérêt public pour l'exploitation des carrières; en omettant systématiquement de mentionner l'article 49 dans l'article 82 de la loi de 1810, le législateur de 1880 a accentué cette notion.

857. — En ce qui concerne les pénalités applicables aux contraventions, il est nécessaire, par suite d'une jurisprudence persistante de la Cour de cassation, de distinguer entre les exploitations à ciel ouvert et les exploitations souterraines. La Cour de cassation admet l'application du titre X de la loi de 1810 et la compétence des tribunaux correctionnels pour ces dernières seules; pour les carrières à ciel ouvert, elle attribue les contraventions au tribunal de simple police et elle n'admet comme pénalités que celles de l'article 471, n° 15, du Code pénal [1].

Le seul argument invoqué par la Cour de cassation à l'appui de cette distinction consiste dans la différence des autorités auxquelles elle reconnaît que la loi a confié la police

1. C. cass., Crim., 29 août 1845, *Chéron ;* 19 août 1851, *Roy ;* 19 septembre 1856, *Mackensie et Brassey ;* Réu., 23 janvier 1857, id.

administrative des carrières : l'autorité municipale pour les carrières à ciel ouvert d'après l'article 81, l'autorité préfectorale aidée par l'administration des mines pour les carrières souterraines en vertu de l'article 82. La cour, on le voit, est disposée à adopter nettement une distinction d'attributions que les règlements départementaux nous ont paru faire insuffisamment (nos 754 et 760) : l'exploitation des carrières à ciel ouvert devrait être exclusivement, dans la doctrine de la Cour de cassation, un objet de police municipale au même titre que les objets énumérés dans l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 ; seule, l'exploitation des carrières souterraines resterait dans le domaine de la police générale confiée au préfet.

Bury (2e édit., t. II, n° 1170) a justement signalé les critiques soulevées par cette doctrine de la Cour de cassation : il a judicieusement indiqué, suivant nous, qu'une distinction dans les autorités chargées de la police administrative ne devait pas entraîner nécessairement une distinction aussi radicale entre les autorités judiciaires chargées de la répression des contraventions; qu'aucun texte ne stipulait cette distinction, tandis que, par sa généralité et sa place dans la loi, le titre X devait être considéré comme s'appliquant à tous les objets dont la loi de 1810 s'est occupée.

Ces observations de Bury nous paraissent avoir pris encore plus de force depuis la loi de 1880 et les règlements locaux dont tous les départements ont été munis. En effet, le nouvel article 81, modifiant sur ce point le texte originaire, a imposé la déclaration préalable à tout exploitant de carrières sans distinction entre les carrières à ciel ouvert et les carrières souterraines. Certes voilà bien une disposition générale dont l'infraction paraît nettement visée par l'article 93 et par suite devrait être punie, en application de l'article 96, par le tribunal correctionnel. Faudrait-il, pour être conséquent avec la doctrine de la Cour de cassation, arriver à cette inconséquence que l'infraction à une même et unique clause constituerait dans un cas une contravention de simple police et dans l'autre un délit-contravention correctionnel? D'autre part, nous avons montré à quoi se réduisait, d'après les règlements départementaux, la distinction entre les autorités chargées de

la surveillance et leurs attributions; nous croyons avoir montré qu'en fait elle est purement et simplement nominale.

Nous ne désespérons donc pas de voir la Cour de cassation renoncer à son ancienne jurisprudence, malgré le nombre des arrêts par lesquels elle l'a antérieurement affirmée.

Quoi qu'il puisse en advenir, dans le système actuel de la Cour de cassation, les contraventions aux règlements de police relatifs à l'exploitation des carrières à ciel ouvert constituent donc de véritables contraventions de simple police soumises à toutes les règles de cette matière [1]. La prescription de l'action civile notamment, aux termes de l'article 640 du Code d'instruction criminelle, est d'un an au lieu des délais mentionnés (n° 839) pour les contraventions de mines, de minières et, comme nous allons le dire, de carrières souterraines et de tourbières [2].

Pour les carrières souterraines, en effet, nous n'avons rien à ajouter à ce qui a été dit pour les minières ; le titre X leur est applicable aux unes et aux autres dans les mêmes conditions.

1. Les procès-verbaux de contravention, dressés par les ingénieurs des mines et gardes-mines, en conformité des prescriptions des règlements départementaux (art. 29 du modèle), n'en doivent pas moins être transmis au procureur de la République qui les renvoie au tribunal de simple police.

Seulement, il est à remarquer que la doctrine de la Cour de cassation ne va à rien moins qu'à nier la compétence réglementaire des ingénieurs de mines et gardes-mines et par suite à enlever toute valeur légale et force probante à leurs procès-verbaux de contravention.

2. La différence dans les délais de prescription, qui résulte de l'application aux mines, minières, carrières souterraines et tourbières de l'assimilation aux délits forestiers, par application de la clause contenue dans l'article 95, n'est pas une des moindres objections à ajouter aux critiques formulées contre cette assimilation (n° 839), aussi bien que contre la doctrine de la Cour de cassation en matière de contraventions de carrières à ciel ouvert. Pour ces contraventions, nous aurions une prescription d'un an ; pour les mines, de trois mois seulement ; la prescription serait d'autant plus courte que la contravention aurait plus d'importance !

SECTION IV

TOURBIÈRES

858. — L'assimilation légale des tourbières aux minières, qui résulte de l'article 3 de la loi de 1810 (V. n° 720), nous aurait dispensé de parler ici des tourbières, à tous les points de vue qui font l'objet du présent chapitre, et nous aurait permis de renvoyer purement et simplement à la section consacrée aux minières, si l'article 84 de la loi de 1810 ne présentait une disposition unique dans cette loi, la mention d'une pénalité en dehors du titre X.

Ledit article dispose, en effet, qu'aucune exploitation de tourbière ne pourra continuer ou commencer, à peine de 100 francs d'amende, sans qu'il en ait été fait préalablement déclaration et obtenu l'autorisation.

La déclaration et l'autorisation devant être renouvelées annuellement d'après tous les règlements sur les tourbières (n° 725), c'est donc annuellement que l'exploitant serait exposé à cette pénalité de 100 francs s'il ne se conformait pas à cette prescription.

Cette interprétation se concilie d'autant mieux avec l'ensemble de l'article 84 qu'il n'y est pas question de récidive comme dans l'article 96.

859. — Bien que cette pénalité ne figure pas dans le titre X de la loi de 1810, où eût été sa place naturelle, nous pensons que, à l'exception de ce qui vient d'être dit sur la quotité de la peine et la récidive, cette contravention est soumise *de plano*, en ce qui concerne l'instruction et la procédure, à toutes les règles qui découlent dudit titre X, tant pour la forme des procès-verbaux, que pour la prescription et l'inapplicabilité de l'article 463 du Code pénal.

En décider autrement serait introduire dans le droit minier pénal une nouvelle série d'infractions, soumise à des règles différentes ; ce qui serait contraire à l'esprit même de la loi de 1810.

SECTION V

DES CONTRAVENTIONS DE VOIRIE

860. — Nous avons pensé préférable de réunir ici tout ce qui est relatif aux contraventions de voirie que peuvent commettre les exploitants de mines, minières, carrières et tourbières.

Qu'il s'agisse de grande ou de petite voirie, toutes les contraventions dites de voirie peuvent se ranger en deux catégories : les unes constituent des infractions à des prescriptions déterminées faites par les règlements de voirie, telles que celles relatives à la distance des constructions, à l'alignement, à la circulation des bestiaux, etc., sans que ces infractions impliquent nécessairement une atteinte matérielle à la voie publique ; les autres, au contraire, résultent d'actes qui ne sont pas toujours nommément prévus par les lois ou les règlements de voirie, mais qui ont pour résultat de porter une atteinte matérielle, d'occasionner une dégradation à la voie publique, pourvu, bien entendu, qu'il ne s'agisse pas d'actes que comporte la nature de la voie d'après sa destination publique. Tels sont, pour la grande voirie, les actes prévus, sous une énumération énonciative, par l'article 2 de la loi du 29 floréal an X, et pour la petite voirie ceux atteints par l'article 479, 11°, du Code pénal.

Nous rappellerons, en même temps, que toutes les contraventions de grande voirie ressortissent au conseil de préfecture, tandis que celles de la voirie vicinale et de la petite voirie sont de la compétence du juge de paix [1]. Ces contra-

1. Il y a bien sur cette question une controverse : nous nous bornons à en rappeler l'existence.

ventions peuvent être constatées par les ingénieurs et agents chargés de la police des voies publiques, ayant qualité pour verbaliser.

Il n'entre naturellement pas dans notre plan de parler des contraventions de voirie de la première catégorie, que peuvent commettre les exploitants au même titre que tous les autres citoyens, lorsqu'ils n'agissent pas à raison de leur titre d'exploitants et pour des faits se liant intimement à leur exploitation. Les obligations auxquelles sont soumises les constructions que l'exploitant d'une mine peut avoir besoin d'établir pour son exploitation, au voisinage d'une voie publique, nous paraissent sortir de la législation minérale ; elles ne relèvent que de la législation de la voirie au même titre et dans les mêmes conditions que les constructions de toute autre espèce élevées ou à élever par tout autre citoyen : nous devons les laisser de côté.

Deux questions seulement nous paraissent de nature à être retenues ici : l'une est relative à la distance à laquelle les exploitations doivent, d'après les règlements, être tenues des voies publiques ; l'autre concerne les dégradations ou dommages que l'exploitation peut occasionner à ces voies : la première question ne concerne que les minières, carrières et tourbières et laisse les mines de côté [1] ; la seconde peut s'appliquer aux mines comme aux autres exploitations.

Distances à conserver entre les voies publiques et les exploitations.

861. — En dehors de la disposition qui fait l'objet de l'article 6 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer [2], les seules prescriptions relatives à ces distances

1. Sans doute on peut dire que la prescription de l'article 6 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, disposition rappelée dans la note suivante, peut à la rigueur s'appliquer aux mines. Cette hypothèse ne nous semble pouvoir être soutenue qu'à un point de vue théorique et n'avoir aucun intérêt pratique ; aussi bien, ce que nous disons de cette prescription pour les minières, carrières et tourbières s'appliquerait, le cas échéant, aux mines.

2. Cet article interdit aux riverains, à moins d'une autorisation préalable donnée par le préfet, la compagnie du chemin de fer entendue, de faire des exca-

de protection se trouvent dans les règlements départementaux ou locaux sur l'exploitation des minières, carrières et tourbières.

La question qui se pose est de savoir si ces règlements peuvent être considérés sur ce point comme des règlements de voirie. On aperçoit immédiatement l'importance de cette distinction. Si c'est par un règlement de voirie que cette prescription est édictée, l'infraction devient une contravention de voirie qui ressortit : au conseil de préfecture s'il s'agit de grande voirie, au juge de paix pour la voirie vicinale et la petite voirie, tandis qu'elle reste, au cas contraire, une des contraventions prévues par l'article 93 de la loi de 1810, constatées, instruites, jugées et punies comme nous l'avons dit, en conformité du titre X de la loi de 1810.

La réponse ne nous paraît pas douteuse, pour peu qu'on examine les conditions et les formes dans lesquelles tous ces règlements ont été rendus : ce sont exclusivement des règlements de police pour l'exploitation des minières, carrières et tourbières faits respectivement en vertu et par application des articles 58, 81 et 82, ou 85 de la loi minérale du 21 avril 1810, règlements dont la sanction se trouve stipulée explicitement dans le titre X de ladite loi [1]. A aucun titre ils ne peuvent être considérés comme des règlements de voirie, pouvant donner lieu à des contraventions de voirie.

C'est ce que la Cour de cassation a parfaitement reconnu en faisant judicieusement remarquer qu'il n'y aurait, en cas pareils, contravention de voirie que s'il y avait atteinte matérielle à la route. La distinction est parfaitement fondée ; il y aurait dans cette hypothèse une double contravention : une contravention de police ordinaire pour avoir ouvert une exploitation à une distance prohibée ; une contravention de voirie, pour avoir porté atteinte à la voie publique ; ce serait là une de ces contraventions de voirie de la seconde catégorie

vations dans les localités où le chemin de fer se trouve en remblai de plus de 3 mètres au-dessus du terrain naturel, dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai, mesurée à partir du pied du talus.

1. Sous réserve de ce qui a été dit pour les contraventions concernant les carrières à ciel ouvert, dans la jurisprudence actuelle de la Cour de cassation.

indiquée au début de cette section ; mais une contravention de voirie rentrant dans la première catégorie n'existerait pas dans l'espèce.

Le modèle actuel des règlements départementaux de carrières fait parfaitement aussi cette distinction par la rédaction de ses articles 29 et 32. Le dernier article retire à la compétence des fonctionnaires et agents ordinaires de la surveillance et à la répression normale des tribunaux judiciaires les contraventions qui auraient pour effet de porter atteinte à la conservation des voies publiques de grande voirie, en ajoutant qu'elles seront « constatées, poursuivies et réprimées conformément aux lois sur la police de la grande voirie » [1].

Deux arrêts du conseil d'État (27 octobre 1837 ; 28 mai 1880, *Minist. Trav. publ.* c. *Masselin*) paraissent, au premier abord, être en contradiction avec cette doctrine et avoir admis que l'ouverture d'une exploitation à distance prohibée d'une voie publique de grande voirie est une contravention de grande voirie, qui a pu être dûment constatée par un conducteur des ponts et chaussées et soumise aux tribunaux administratifs. Mais la contradiction n'est qu'apparente.

Le premier arrêt du 27 octobre 1837 est parfaitement correct, attendu que, dans l'espèce, la prescription violée était celle des 30 toises résultant des anciens arrêts du conseil du Roi. Or, à la différence des règlements départementaux ou locaux actuels, ces arrêts du conseil n'étaient que des règlements de voirie et n'avaient de force légale, dans notre droit moderne, que comme règlement de voirie en vertu de la disposition de l'article 29, titre I, de la loi du 19-22 juillet 1791 (n° 741). Il y avait donc bien là une contravention de voirie de notre première catégorie, parfaitement caractérisée.

1. On remarquera que le modèle des règlements départementaux de carrières ne dit pas un mot, dans son titre IV, des actes qui auraient pour effet de porter atteinte à la conservation de la petite voirie. Est-ce à cause des controverses sur cette matière, ou est-ce parce que ces contraventions peuvent, comme les contraventions ordinaires, être relevées par le maire et autres officiers de police judiciaire ?

Quant au second arrêt, la contravention résultait d'une infraction à l'article 6 de la loi sur la police des chemins de fer du 15 juillet 1845, loi qui a toujours été reconnue sans contestation comme une loi de voirie.

Ces deux arrêts, loin de l'infirmer, confirment, en la complétant, la doctrine que nous venons d'exposer.

Contraventions ayant porté atteinte à la conservation des voies publiques.

862. — Nous rangeons sous cette rubrique et nous n'entendons nous occuper ici que des dégradations ou dommages causés aux voies publiques par le fait direct de l'exploitation, c'est-à-dire par l'exécution même des travaux ; les autres contraventions qui pourraient être commises par des exploitants rentreraient nécessairement dans celles que tout autre citoyen peut commettre, et par conséquent dans ce qu'on peut appeler le droit commun de la législation de la voirie, que nous n'entendons pas examiner.

Il ne nous paraît pas douteux qu'une dégradation ou un dommage fait à une voie publique, par l'exploitation d'une mine, minière, carrière ou tourbière, ne constitue une de ces contraventions de voirie que nous avons rangées dans la seconde catégorie. C'est, nous le répétons : pour la grande voirie, la contravention prévue par l'article 1er de la loi du 29 floréal an X, dont le conseil de préfecture connaît et qu'il réprime par application de la loi du 23 mars 1842 ; et, pour la petite voirie, la contravention réprimée par l'article 479, 11°, du Code pénal.

En ce qui concerne la possibilité d'atteindre cette contravention par une pénalité, la question n'est donc ni douteuse ni difficile.

863. — Mais il est un autre côté de la question d'une importance pratique plus considérable ; nous voulons parler de la réparation du dommage. Sans doute, l'administration, en vertu des pouvoirs de police qu'elle tient de la loi de 1810, aura pu ou pourra imposer à l'exploitant, dans les formes et d'après les conditions examinées au chapitre X, les mesures

auxquelles il aurait dû ou il devra se soumettre en vue d'assurer la sécurité de la voie publique menacée. Mais si, nonobstant ces prescriptions, la voie publique subit un préjudice, l'exploitant sera-t-il tenu de le réparer ? La réponse n'est pas douteuse, mais demande quelques distinctions.

S'agit-il d'une mine, la responsabilité de l'exploitant se trouverait engagée, en dehors de toutes prescriptions spéciales relatives à la voirie, comme conséquence du principe, admis par la jurisprudence, de la responsabilité de l'exploitant pour tous préjudices causés à la surface ou aux établissements de la surface par le fait de son exploitation. Admettrait-on la théorie plus étroite de la responsabilité limitée à la faute (nº 378), le concessionnaire serait tenu dans l'espèce par application des règles spéciales à la voirie, et notamment par l'article 1er de la loi du 29 floréal an X s'il s'agit d'une voie appartenant à la grande voirie.

Si pour l'exploitant de carrière, minière ou tourbière, la responsabilité n'est pas engagée *de plano* par les règles ordinaires applicables à tous dommages dont le voisinage peut souffrir, elle reste engagée par les dispositions spéciales à la voirie.

C'est au tribunal chargé de la répression pénale qu'il appartient de connaître de l'action à fin de réparation du préjudice causé [1].

864 — Cette concomitance de la répression pénale et de la réparation civile est de nature à soulever, au point de vue de la prescription, une difficulté analogue à celle qui nous a occupé aux nos 840 et 841. Le conseil d'État admet, en effet, que les contraventions de grande voirie se prescrivent par un an à partir de la date de la contravention, conformément au principe de l'article 640 du Code d'instruction criminelle. Si donc on admettait devant la juridiction administrative le principe que l'action civile se prescrit en même temps que

1. Le conseil de préfecture peut condamner le contrevenant à la réparation du préjudice résultant de la contravention, mais non à l'exécution des travaux qui auraient pour but non plus la réparation d'un dommage passé, mais la conservation ultérieure du sol de la route (A. C., 23 mai 1884, *Ministère des ravaux publics* c. *Guérin*).

l'action publique dont elle est considérée comme inséparable, il s'ensuivrait que la prescription serait acquise, au bout d'un an, contre l'action de l'administration à fin de réparation. Le conseil d'État n'a pas poussé jusque-là l'assimilation aux règles de la procédure civile : c'est l'action répressive seule qu'il considère comme prescrite dans l'année, mais non l'action en réparation civile qui reste ouverte tant pour suppression ou démolition de constructions établies en contravention que pour la réparation matérielle de dégradations dans l'intérêt toujours subsistant de la viabilité (D. C., 3 mai 1851, *Couffeaux*)[1]. Sa doctrine sur ce point se trouve en désaccord avec celle, évidemment plus correcte au point de vue des principes, qu'admet la Cour de cassation en matière de petite voirie (Crim., 24 décembre 1859, *Chamborand*, Dall., 65, 5, 540 ; 1er mars 1867, *Lacroix*, Dall., 67, 1, 240).

Il convient du reste de remarquer, en terminant, que la contravention de voirie commise par un exploitant, à raison de la dégradation à une voie publique produite par ses travaux, peut affecter, par la continuation même des travaux et l'aggravation continue du préjudice, ce caractère de contravention successive qui laisse l'action répressive toujours ouverte au lieu d'avoir simplement le caractère d'une contravention qui se prescrit à partir du moment où a été accompli le fait qui seul constitue la contravention, encore bien que ses suites en soient permanentes.

Aussi bien nous renvoyons pour toutes les autres questions que peuvent soulever ces espèces de contraventions à la législation ordinaire de la voirie : il nous suffit des indications que

1. Dans l'affaire de a *compagnie des chemins de fer P.-L.-M.* c. *les mines de Rive-de-Gier*, qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour de cassation (Civ.) du 21 juillet 1885, mentionné au n° 380, on ne paraît pas avoir songé, ni d'un côté ni de l'autre, à contester la compétence des tribunaux judiciaires. On a traité le chemin de fer comme un établissement privé de la surface. Nous avons eu occasion de dire plusieurs fois que cette conception d'un chemin de fer concédé était fort contestable ; il reste une voie publique qui doit être soumise à tous égards aux règles sur les voies publiques, qu'il s'agisse de dommages causés par leur établissement aux propriétés privées du voisinage ou inversement d'atteinte portée par les propriétaires voisins, à un titre quelconque, au chemin de fer : d'où il suit, par les motifs indiqués au texte, que l'action en réparation civile de la compagnie du chemin de fer aurait dû être, pour plus de régularité, portée devant le conseil de préfecture.

nous venons de donner pour caractériser la contravention au point de vue du droit minier ; le surplus, c'est-à-dire les suites ou conséquences éventuelles de la contravention rentrent dans cette branche spéciale du droit administratif qui s'occupe de la voirie.

CHAPITRE XIX

DU PERSONNEL OCCUPÉ DANS LES EXPLOITATIONS MINÉRALES

SECTION I.

GÉNÉRALITÉS

865. — Dans le personnel occupé aux travaux de l'exploitation des mines, minières et carrières, il y a lieu, comme pour toutes les entreprises industrielles, de distinguer le personnel d'ingénieurs qui a la charge de la direction et celui des ouvriers qui ne fournissent que leur travail manuel.

Entre ces deux groupes, les reliant l'un à l'autre, se place le personnel des contre-maîtres, chargés de la surveillance de détail; ils prennent plus spécialement dans l'industrie des mines, comme on sait, les noms de maîtres-mineurs, gouverneurs, porions, etc.

866. — Des ingénieurs chargés de la direction des travaux d'exploitation nous n'avons rien à dire par la raison que notre législation ne contient aucune prescription les concernant. Dans un très grand nombre de législations étrangères,

on exige de ce personnel des conditions particulières ou certains certificats de capacité, et il appartient généralement aux fonctionnaires de l'administration des mines de veiller à l'exécution de ces prescriptions, au même titre que pour toutes autres dispositions de la législation minérale.

L'utilité pratique de ces mesures est sérieusement contestable. Si, comme en Angleterre, il suffit simplement d'être possesseur d'un certificat ou diplôme qui peut s'obtenir plus ou moins facilement, on peut arriver à avoir des directeurs de droit qui ne soient que des hommes de paille, couvrant, comme des gérants responsables, les vrais directeurs de fait qui restent insaisissables derrière eux. Veut-on donner comme en Allemagne aux autorités minières un pouvoir d'appréciation plus étendu, une action quasiment discrétionnaire et continue sur le personnel de la direction, on tombe dans les graves inconvénients d'une intervention trop minutieuse de l'administration dans les affaires privées et particulièrement dans leur personnel.

Aussi bien, l'intérêt privé des propriétaires est assez engagé dans un bon choix pour qu'on puisse s'en remettre à lui, sans exiger l'accomplissement d'aucune prescription légale qui sera toujours ou inutile ou insuffisante [1].

867. — Ces observations paraîtraient devoir également s'appliquer au personnel de la maistrance, c'est-à-dire au personnel des maîtres-mineurs et surveillants, dont le choix attentif, non moins difficile aujourd'hui que celui des ingénieurs, importe autant à la bonne marche de l'entreprise.

Toutefois, en ce qui les concerne, notre législation contient un texte particulier. L'article 25 du décret du 3 janvier 1813 porte, en effet :

« A l'avenir, ne pourront être employés en qualité de maîtres-mineurs ou chefs particuliers des travaux des mines et minières, sous quelque

1. L'ancien modèle des cahiers des charges contenait une clause P qui portait : « Le concessionnaire ne pourra confier la direction de ses mines qu'a une personne qui aura justifié de la capacité suffisante pour bien conduire les travaux. » Cette clause a disparu à la refonte du modèle en 1859, il eût été, en effet, difficile d'indiquer le texte de loi ou de règlement sur lequel elle s'appuyait, aussi bien que les moyens propres à vérifier la capacité exigée.

dénomination que ce soit, que des individus qui auront travaillé comme mineurs, charpentiers, boiseurs ou mécaniciens, depuis au moins trois années consécutives. »

La disposition est impérative ; l'exploitant qui l'enfreindrait s'exposerait à tomber sous le coup des pénalités du titre X de la loi du 21 avril 1810, sans parler de la responsabilité civile qui pourrait être, en outre, engagée le cas échéant. Il est cependant permis de contester l'utilité pratique de cette clause : pour la majorité des ouvriers, un stage de trois ans serait généralement insuffisant pour leur donner l'expérience et les qualités professionnelles ou morales nécessaires ; pour les sujets d'élite, pour ceux notamment qui ont passé par les écoles d'Alais ou de Douai, elle peut être inutilement gênante [1].

On remarquera, d'autre part, que la clause précitée ne parle que des mines et minières, laissant de côté les carrières pour lesquelles, même lorsqu'elles seraient exploitées souterrainement, il serait par suite impossible de l'invoquer.

868. — Nous en arrivons au personnel des ouvriers, auquel en définitive ce chapitre est plus spécialement consacré.

A vrai dire, il semble qu'il dût être inutile de consacrer un chapitre spécial à un sujet qui ne devrait pas faire partie du droit minier proprement dit, tel que nous l'avons défini dans l'introduction (n° 15). On n'aperçoit pas, en effet, les motifs pour lesquels l'emploi des ouvriers dans l'industrie extractive devrait être soumis à une législation exception-

1. On peut admettre, il est vrai, que la prescription de l'art. 25 du décret du 3 janvier 1813 est abrogée, pour les élèves brevetés des écoles d'Alais et de Douai, par la clause identique figurant à l'ordonnance du 22 septembre 1843 (art. 9) et au décret du 27 mars 1878 (art. 9), qui ont respectivement constitué les deux écoles précitées. Cette clause est celle qui porte qu'il est délivré des brevets de maîtres-mineurs à ceux des élèves qui s'en sont rendus dignes par leur instruction et leur bonne conduite.

C'est apparemment à raison de ces textes que l'article P de l'ancien modèle de cahier des charges portait que ce stage de trois ans ne serait pas exigé « des élèves de l'École des mineurs de Saint-Étienne ou de l'École des maîtres-ouvriers mineurs d'Alais, ayant achevé leurs cours d'études et pourvus d'un brevet ». Cette stipulation a disparu du modèle depuis sa refonte en 1859 : elle était sans utilité pratique.

nelle. La nature des choses ne le commande pas ; et il faudrait craindre, en se laissant entraîner sur cette voie, par des sentiments d'une philanthropie parfois insuffisamment éclairée, d'aller à l'encontre d'un des plus précieux et des plus importants principes de notre droit public moderne, l'égalité de tous devant la loi. Au nom de ce principe fondamental, l'exploitant de mines, considéré en tant qu'industriel, ne devrait pas être assujetti, en faveur de ses ouvriers, à des charges qui n'incomberaient pas d'une façon équivalente à tous les autres industriels : le travail des ouvriers, d'autre part, ne devrait pas être soumis à des prescriptions d'ordre économique qui ne fussent pas celles de l'industrie en général. En ces matières, c'est le droit commun de l'industrie nationale qui devrait seul régner.

Sans doute, parmi les règles que le législateur croit devoir édicter, pour la protection, à divers titres, du travail des ouvriers, on s'explique qu'un traitement différent puisse être appliqué, sur divers points de détail, à quelques industries, à raison de certaines de leurs particularités, notamment des dangers plus grands qu'elles peuvent présenter pour la vie ou la santé des ouvriers. Nous admettons à cet égard, dans le code général de l'industrie [1], certaines clauses, non exceptionnelles dans leur principe, mais différentes au point de vue de l'application, qui tiennent compte de différences de fait que l'industrie des mines est loin, du reste, d'être seule à présenter. Notre tâche, au point de vue de l'étude de la législation et de la réglementation des mines, se bornerait à réunir ces diverses prescriptions : ce ne serait pas à proprement parler un chapitre du droit minier, mais l'étude de l'application aux mines du droit commun industriel.

A peu d'exceptions près, notre législation française, jusque dans ces derniers temps, ne s'était pas encore sensiblement écartée de ces idées ; nous ne pouvons que constater qu'elles paraissent perdre du terrain dans le domaine législatif ; les

1. Nous faisons toutes réserves sur la convenance même d'un pareil code, en tant qu'il réglementerait, sur un point quelconque, les relations d'ordre purement économique entre patrons et ouvriers : il y a là une question de nature plus générale et plus élevée que celle que nous traitons, question dont nous écartons l'examen, pour rester sur le terrain du droit positif moderne.

propositions de loi soumises au Parlement dans la législature 1881-1885, — et non sans succès auprès de lui, — prud'hommes mineurs, délégués-mineurs, institutions de prévoyance pour les ouvriers mineurs, nous paraissent entachées du vice de toutes les législations exceptionnelles dont les exceptions ne sont pas justifiées par la nature même des choses [1].

869. — Nous allons passer en revue, dans les sections suivantes du présent chapitre, les règles légales sur l'emploi des ouvriers dans les mines ou plus généralement dans l'industrie extractive, ainsi que sur les relations entre ouvriers et exploitants ou patrons. Toutefois, pour éviter de transformer une simple étude sur les mines en un traité sur un sujet non moins vaste en lui-même que celui qui nous occupe particulièrement, nous nous en tiendrons plus spécialement aux dispositions qui touchent plus directement les mines ou l'industrie extractive; quant aux autres dispositions qui ne constituent réellement que des clauses de droit commun, nous les passerons sous silence, renvoyant aux auteurs qui s'en sont occupés.

Nous examinerons successivement les points suivants :

Du travail des enfants et des femmes ;

Du travail des ouvriers adultes ; durée du travail ; police du travail; prud'hommes;

Responsabilité civile des exploitants en cas d'accidents ;

Institutions de prévoyance.

1. L'argument souvent mis en avant que les mines ayant été concédées gratuitement à l'origine, leurs exploitants peuvent être imposés à des charges exceptionnelles en faveur de leurs ouvriers, outre qu'il est peu soutenable en équité, conduit à une véritable erreur économique. Les succès de quelques exploitations font trop souvent oublier cette profonde parole de Mirabeau, dans son discours du 21 mars 1791 ; il rappelait justement que l'octroi d'une mine instituait « un champ plus fertile en espérances qu'en succès et souvent la faculté de se ruiner ». S'il n'y avait pas quelques-uns de ces succès légendaires, après lesquels tout le monde court, trouverait-on encore des mineurs pour gaspiller leurs fortunes en infructueuses recherches ?

SECTION II

TRAVAIL DES FEMMES ET DES ENFANTS

870. — La législation spéciale au travail des enfants et des femmes dans l'industrie repose actuellement sur la loi du 19 mai 1874, qui a été complétée pour son application par une série de règlements d'administration publique [1].

Cette législation satisfait donc au principe fondamental que nous rappelions ci-dessus : c'est une loi applicable, en principe, à toute l'industrie nationale, qui se borne à indiquer la manière parfois variable dont les règles générales qu'elle édicte devront être appliquées pour certaines industries et notamment pour l'industrie extractive.

Il y a là un double point essentiel qu'il importe tout d'abord de faire ressortir.

Le législateur de 1874 n'a jamais séparé l'exploitation des mines entendue dans le sens juridique du mot, c'est-à-dire l'exploitation des substances concessibles, de l'exploi-

1. Ces règlements d'administration publique sont les suivants :

Décret du 27 mars 1875, complété par le décret du 1er mars 1877 sur le travail des enfants de 10 à 12 ans employés exceptionnellement dans certaines industries;

Décret du 12 mai 1875 sur le travail dans les mines et autres travaux souterrains;

Décret du 13 mai 1875, complété par le décret du 31 octobre 1882, sur la réglementation ou l'interdiction de certains travaux fatigants ou dangereux;

Décret du 14 mai 1875, complété par les décrets successifs des 24 septembre 1879 et 31 octobre 1882, sur le travail dans certains établissements classés comme dangereux, incommodes ou insalubres ;

Décret du 22 mai 1875, complété par le décret du 3 mars 1877, sur le travail de nuit.

L'étude de cette législation spéciale a fait l'objet de plusieurs traités parmi lesquels il convient de citer le *Manuel pratique* de M. Eugène Tallon, avocat général à Lyon, membre de la commission supérieure du travail des enfants, qui a été le rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi de 1874 ; une 3e édition de cet excellent manuel a paru en 1885 (1 vol. in-12 ; Paris, Pichon éditeur).

tation des minières ou des carrières, c'est-à-dire de l'exploitation des substances non concessibles, pour autant que ces exploitations se poursuivent dans les mêmes conditions techniques ; c'est ce que l'article 7 de la loi, plus spécialement relatif au sujet, indique explicitement en énumérant en même temps les mines, minières et carrières [1].

D'autre part, si l'article 7, complété par le règlement d'administration publique du 12 mai 1875, soumet à des obligations spéciales l'emploi des femmes et des enfants dans les travaux souterrains des mines, minières et carrières, ce serait une erreur de croire que le travail dans lesdits travaux échappe sur les autres points aux autres prescriptions résultant des diverses dispositions de la loi et des règlements d'administration publique qui la complètent. L'article 7 de la loi et le décret du 12 mai 1875 ne constituent qu'un régime supplétoire au régime de droit commun que forme le restant de la législation ; ce régime de droit commun conserve tout son empire dans toutes celles de ses dispositions que n'affectent ni l'article 7 de la loi ni le décret du 12 mai 1875. Cette question capitale a été un instant controversée, comme nous aurons occasion de le dire, en ce qui concerne spécialement le travail de nuit. On peut la tenir pour définitivement vidée non seulement sur ce point, mais dans toute sa généralité, par l'arrêt de la Cour de cassation (Crim., *Bareau*) du 2 février 1882.

Ces principes généraux posés, rappelons les conditions auxquelles sont soumis respectivement le travail des femmes et celui des enfants ou filles mineures dans les travaux des mines, minières et carrières.

871. — En ce qui concerne les filles ou femmes, c'est-à-dire toute personne du sexe féminin, sans distinction d'âge,

1. A s'en tenir au texte de l'article 1er qui ne mentionne que les mines, on aurait pu être porté par le rapprochement des articles 1 et 7, à soutenir que les carrières et minières, lorsqu'elles sont exploitées les unes et les autres à ciel ouvert, échappaient à la législation de 1874. Cette doctrine serait en contradiction formelle avec l'esprit général de la loi, qui a voulu atteindre tout travail industriel à l'exclusion du travail agricole et commercial, en ne s'arrêtant qu'au seuil de la famille ; aussi cette opinion a-t-elle été toujours nettement repoussée. (Tallon, *loc. cit.*, 3e édit., no 19.)

l'article 7 de la loi, deuxième alinéa, porte une prescription qui est exclusive à l'industrie extractive; elles ne peuvent être employées, à un titre quelconque, dans les travaux souterrains. Comme il s'agit là d'une clause exceptionnelle à tous égards, elle ne peut être étendue au delà des termes fort clairs dans lesquels elle est libellée. D'où il suit que le travail des femmes adultes est complètement libre tant dans les travaux au jour qui constituent les services extérieurs d'une exploitation souterraine que dans les travaux proprement dits d'une mine, minière ou carrière, qui serait exclusivement exploitée à ciel ouvert. De même les enfants du sexe féminin (âgées de moins de 16 ans) et les filles mineures (de 16 à 21 ans) peuvent être employées dans l'une et l'autre de ces deux catégories de travaux, en se conformant simplement aux prescriptions générales de la loi de 1874 et des règlements sur le travail de ces enfants ou filles mineures.

872. — Aucun enfant ne peut être admis dans les travaux des mines, minières et carrières, quels que soient ces travaux, souterrains ou au jour, avant l'âge de douze ans révolus [1].

873. — En ce qui concerne la durée du travail des enfants, il y a une distinction importante à faire, suivant qu'il s'agit d'occupations dans les travaux souterrains ou d'occupations dans les services extérieurs auxquels nous assimilons les travaux d'exploitation à ciel ouvert.

En effet, l'article 1er du décret du 12 mai 1875, rendu par application du deuxième alinéa de l'article 7 de la loi de 1874 pour déterminer « les conditions spéciales du travail des enfants de 12 à 16 ans dans les galeries souterraines », porte :

1. L'article 7, 1er alinéa, ne parle que de travaux souterrains; cette disposition ne constitue qu'une répétition assez inutile puisque l'article 2 fait de cette interdiction une règle générale, sauf pour les industries spécialement déterminées par un règlement d'administration publique rendu sur l'avis conforme de la commission supérieure du travail des enfants. Au nombre de ces industries n'aurait jamais figuré celle des mines, minières et carrières.

Antérieurement à la loi de 1874, il n'existait sur ce point que l'article 29 du décret du 3 janvier 1813 sur la police des mines, aux termes duquel « il était défendu de laisser descendre ou travailler dans les mines et minières les enfants au-dessous de dix ans », sans que, comme on le voit, les carrières eussent été mentionnées.

« La durée du travail effectif des enfants du sexe masculin de 12 à 16 ans dans les galeries souterraines des mines, minières et carrières ne peut excéder 8 heures sur 24 heures, coupées par un repos d'une heure au moins. »

Ce double texte de la loi et du règlement nous paraît d'une clarté qui ne semble pouvoir donner lieu à aucune contestation sérieuse.

Ce régime exceptionnel, dérogatoire à celui de droit commun [1], ne peut exclusivement s'appliquer qu'aux travaux souterrains des mines, minières et carrières, aux travaux dans les galeries souterraines et nullement aux travaux exécutés à ciel ouvert.

Il n'est pas contesté que les choses doivent bien s'entendre ainsi pour les travaux accessoires qui se poursuivent sur le carreau ou plâtre des mines ou encore dans leurs ateliers, en un mot dans tout ce que l'on appelle le service extérieur des mines. Les prescriptions générales de la loi de 1874 et des règlements qui les complètent, le droit commun en d'autres termes, s'appliquent seuls à de pareils travaux.

Il doit en être de même, à notre avis, pour les travaux proprement dits de l'extraction dans les mines, minières ou carrières, s'ils se poursuivent exclusivement à ciel ouvert. Nous ne saurions donc, à cet égard, partager l'opinion contraire soutenue par M. Eug. Tallon (*Manuel pratique*, 3e édition, n° 167); elle nous paraît être en désaccord avec les textes formels et impératifs tant de l'article 7 de la loi que du décret du 12 mai 1875, textes que nous avons à dessein reproduits ci-dessus. Nous ajouterons à l'appui de ces textes et de notre opinion que le troisième alinéa de l'article 18, qui attribue compétence aux gardes-mines concurremment avec les inspecteurs, ne vise également que les travaux souterrains.

874. — Les termes dans lesquels l'article 1er du décret du 12 mai 1875 spécifie la durée du travail dans les travaux souterrains, diffèrent absolument de ceux de l'article 3 qui

1. Le droit commun pour les enfants de plus de douze ans est un travail pouvant atteindre douze heures par jour, divisées par des repos (L. 1874, art. 3, 2e alinéa), ce qu'il faut entendre, on le sait, par douze heures de présence au maximum, repos compris.

constitue la règle générale. Aussi M. Tallon (3e édit., nos 175 à 178) nous paraît-il avoir sainement interprété cette différence de rédaction en admettant qu'il doit en résulter une différence dans la supputation de la durée totale de la présence. M. Tallon indique que la durée de la présence doit être décomptée comme suit :

Temps consacré à la descente.	x
Travail effectif dans la mine, 8 heures coupées par un repos y d'une durée de 1 heure au moins	$8 + y$
Temps consacré à la remonte.	z

d'où résulte une durée totale de présence dans la mine, de l'entrée à la sortie, de $x + 8 + y + z$.

875. — Certaines restrictions sont également imposées à la nature des travaux auxquels les enfants de 12 à 16 ans peuvent être employés.

En ce qui concerne les travaux souterrains [1], l'article 2 du décret du 12 mai 1875 porte :

« Les enfants de 12 à 16 ans ne peuvent être occupés aux travaux proprement dits du mineur, tels que l'abatage, le forage, le boisage, etc...

« Ils ne peuvent être employés qu'au triage et au chargement du minerai, à la manœuvre et au roulage des wagonnets, à la garde et à la manœuvre des portes d'aérage, à la manœuvre des ventilateurs à bras et autres travaux accessoires n'excédant pas leurs forces.

« Les enfants employés à faire tourner les ventilateurs ne pourront y être occupés pendant plus de 4 heures, coupées par un repos d'une demi-heure au moins. »

876. — Cette disposition donne lieu, en ce qui concerne la manœuvre et le roulage des wagonnets, à une distinction qui ne manque pas d'un certain intérêt pratique.

Nous avons dit que les dispositions de l'article 7 de la loi de 1874 et celles du décret du 12 mai 1875, rendu pour l'applica-

1. Cet article, ainsi qu'il résulte de l'article 7 de la loi du 19 mai 1874, et par des motifs analogues à ceux déjà donnés, ne peut ni ne doit être invoqué que pour les travaux souterrains ou, si l'on veut, pour les travaux exécutés dans les galeries souterraines des mines, minières et carrières.

tion dudit article, ne devaient être considérées que comme un régime spécial, supplétoire au régime général ou de droit commun, qui s'applique intégralement aux mines, en le combinant dans la mesure nécessaire avec le régime spécial.

Or, l'article 3 d'un décret du 13 mai 1875, relatif aux travaux interdits aux enfants, stipulait que les enfants ne pouvaient être chargés sur la tête ou sur le dos de plus de 10 kilogrammes entre 12 et 14 ans révolus, et de plus de 15 kilogrammes entre 14 et 16 ans révolus ; il était en outre interdit de faire traîner aux enfants de 12 à 16 ans des charges exigeant des efforts supérieurs à ceux correspondant aux poids sus-indiqués.

Ces prescriptions générales s'appliquaient à toutes les industries, voire même à la rue, en sorte qu'on devait les considérer comme applicables également aux travaux souterrains des mines, minières et carrières ; le traînage et le roulage ne devaient donc être considérés comme permis aux enfants qu'à la condition de ne pas exiger d'eux des efforts de traction supérieurs à ceux précités.

Mais un décret du 31 octobre 1882 est venu modifier la seconde des prescriptions ci-dessus rappelées du décret du 13 mai 1875, relative au traînage. Aujourd'hui le traînage des fardeaux par les garçons et les filles au-dessus de 12 ans n'est permis dans les manufactures, usines, ateliers et chantiers, qu'à la condition qu'il s'effectue sur un terrain horizontal et que la charge ne dépasse pas 100 kilogrammes, véhicule compris.

Ce nouveau régime n'est pas applicable aux mines, minières et carrières. Si l'on compare, en effet, l'énumération des établissements nommément assujettis au décret de 1882 à celle de l'article 1er de la loi du 19 mai 1874, on voit que celle-là diffère de celle-ci par l'omission des *mines*, omission évidemment voulue.

Ce ne sont pas d'ailleurs, suivant une remarque déjà faite, aux seuls travaux souterrains des mines, au sens légal et bien défini de ce mot, que s'applique le régime exceptionnel sur le roulage et le traînage, mais bien aussi aux travaux souterrains des carrières et des minières, en d'autres termes, à tous les travaux souterrains de l'industrie extractive.

En effet, dans l'article 1er de la loi du 19 mai 1874, le mot mines est placé génériquement pour désigner à la fois les trois espèces : mines, minières, carrières (n° 870).

Ainsi « la manœuvre et le roulage des vagonnets », ce qui comprend en langage technique le roulage et le traînage, explicitement permis dans les galeries souterraines des mines, minières et carrières par le décret du 12 mai 1875, continuent d'y être permis, sans qu'il existe aujourd'hui aucune limitation réglementaire explicite à l'effort de traction que pourrait nécessiter le roulage ou le traînage. Le § 3 de l'article 3 du décret du 13 mai 1875 a été, en effet, abrogé explicitement et sans aucune restriction par le décret du 31 octobre 1882 ; on ne saurait donc soutenir qu'il subsiste légalement pour les seuls travaux souterrains des mines, minières et carrières.

Si la lettre de la loi et des règlements conduit nécessairement à cette conclusion, qui ne laisse pas d'être un peu surprenante au premier abord, on peut dire qu'on restera dans l'esprit de la législation et de la réglementation sur la matière, en considérant l'ancienne règle du décret du 13 mai 1875 comme devant fixer pratiquement la limite de l'effort à demander des traîneurs ou rouleurs. En effet, il semble bien ressortir, implicitement du moins, de l'esprit comme des termes de l'article 2 du décret du 12 mai 1875, rapprochés de ce qui reste de l'article 3 du décret du 13 mai 1875, que, d'une part, la manœuvre et le roulage des vagonnets ne sont permis dans les travaux souterrains des mines qu'autant qu'ils n'excèdent pas les forces des enfants; d'autre part, ce serait excéder les forces de l'enfant que de leur demander un effort de traction susceptible de déterminer une fatigue supérieure à celle résultant d'une charge directe, sur la tête ou le dos, des poids précédemment indiqués de 10 ou 15 kilogrammes. Seulement, au lieu d'une règle légalement déterminée comme autrefois, il n'y aurait plus qu'une indication à consulter[1].

1. Au reste, du moment qu'il ne s'agit plus de charges directement portées, mais traînées ou roulées, la question reste relativement indéterminée ; en effet, l'effort de traction qui ne doit pas être dépassé revient respectivement à $\frac{10}{m}$ et $\frac{15}{m}$, en désignant par m le coefficient de traction, lequel est proportionnel au coefficient de frottement de glissement dans le traînage; de roulement dans

La question du roulage et du traînage dans les travaux souterrains des mines, minières et carrières, se trouve donc finalement soumise aujourd'hui à des prescriptions légales ou réglementaires suffisamment précises. Mais pour les mines, minières et carrières exploitées à ciel ouvert, on pourrait valablement contester l'existence de toute prescription réglementaire susceptible de donner suite, le cas échéant, à une poursuite correctionnelle. En effet, nous avons dit par quelles raisons de texte on devait considérer le décret du 31 octobre 1882 comme inapplicable à l'industrie extractive en général, et le décret du 12 mai 1875 comme applicable exclusivement aux travaux souterrains. Il y a là incontestablement une petite lacune qu'il appartiendrait au pouvoir réglementaire de combler.

877. — Nous avons déjà fait allusion (n° 870) à la controverse qui s'est élevée, au début de l'application de la nouvelle législation, relativement au travail de nuit, c'est-à-dire au travail entre 9 heures du soir et 5 heures du matin (L. 1874, art. 4, troisième alinéa). Les uns, considérant l'article 7 de la loi et le décret du 12 mai 1875 comme le code complet des conditions du travail dans les galeries souterraines, soutenaient que le travail de nuit y était licite puisque ces textes ne l'interdisaient pas; d'autres faisaient remarquer, suivant une observation plusieurs fois présentée déjà par nous, que ces dispositions étaient simplement complémentaires, au regard du travail dans les galeries souterraines, des autres conditions générales de la loi et des règlements, qui devaient être applicables dans leur intégralité à l'industrie extractive comme à toutes autres. D'où résultait l'interdiction en principe du travail de nuit par application de l'article 4 de la loi du 19 mai 1874. C'est cette dernière interprétation, nous l'avons dit, qu'a consacré, à bon droit suivant nous, l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 2 février 1882 (*affaire Bureau*).

878. — Si donc le travail de nuit doit être tenu pour

le roulage ; ces coefficients sont, l'un et l'autre, des données de pratique essentiellement variables suivant les conditions de ces traînage ou roulage.

interdit en principe, nous ne voyons, d'autre part, aucun motif qui puisse légalement empêcher les exploitants de mines, minières et carrières d'invoquer, en cas de besoin, la prescription du 4e alinéa de l'article 4 qui porte :

« En cas de chômage, résultant d'une interruption accidentelle et de force majeure, l'interdiction... pourra être temporairement levée et pour un délai déterminé par la commission locale [1], ou l'inspecteur chargé de la surveillance dans le district. »

Sans vouloir nier que de pareils cas ne puissent se présenter en pratique, nous ne voyons pas très bien les conditions de fait qui seraient de nature à justifier cette dérogation.

879. — Nous venons d'examiner les seules particularités de la législation de 1874 qui aient un intérêt particulier pour les mines. Sur tous les autres points, nous pouvons nous borner à renvoyer à la législation générale ou au droit commun des autres industries.

Il en est ainsi notamment :

Pour l'interdiction absolue du travail les dimanches et jours fériés [2] (art. 6, L. 1874) et pour les obligations scolaires [3] ;

1. L'organisation des commissions locales fait l'objet des art. 20 à 22 de la loi; il doit en exister au moins une par arrondissement, composée de 5 à 7 membres nommés par le préfet sur une liste de présentation arrêtée par le conseil général; parmi les membres doit se trouver, autant que possible, un ingénieur de l'État ou un ingénieur civil, et un ingénieur des mines dans les régions minières. Ces commissions locales, qui auraient pu rendre de très grands services à l'industrie, ne paraissent pas avoir eu grande vitalité, sauf de rares exceptions; il serait généralement difficile de les saisir utilement en cas d'urgence ; en pratique mieux vaudra s'adresser à l'inspecteur du district.

2. Les jours réputés fériés d'après la loi sont actuellement : la Noël, la Toussaint, l'Assomption, l'Ascension et le 14 Juillet : un projet de loi soumis au Parlement y ajoute les lundis de Pâques et de la Pentecôte.

3. Suivant l'article 9 de la loi de 1874, les enfants âgés de moins de 15 ans accomplis qui n'ont pas un certificat de l'instituteur ou de l'inspecteur primaire, visé par le maire, attestant qu'ils ont acquis l'instruction primaire élémentaire, ne peuvent être admis à travailler plus de 6 heures chaque jour ; il faudrait entendre cette disposition en ce sens, pour le travail dans les galeries souterraines, que ces enfants illetrés ne pourraient avoir une durée de présence de plus de 6 heures dans la mine, comptées de l'entrée à la sortie.

La loi du 28 mars 1882 sur l'instruction obligatoire permet d'obtenir dès l'âge de 11 ans un certificat d'études primaires dispensant le bénéficiaire de toutes obligations scolaires ultérieures.

Pour le livret spécial dont tout enfant ou fille mineure [1] doit être muni, suivant l'article 10 de la loi de 1874;

Pour le registre matricule spécial des enfants, que l'exploitant doit tenir aux termes du même article ;

Pour l'affichage, dans chaque atelier, des dispositions de la loi du 19 mai 1874 et des règlements d'administration publique relatifs à son exécution (art. 11, L. 1874) [2].

880. — La surveillance du travail des enfants, filles mineures et femmes, est confiée pour l'industrie extractive comme pour toutes autres industries aux commissions locales (n° 878, note) et à l'inspecteur du travail des enfants du district.

Les commissions locales n'ont que le droit de visiter les établissements, et partant les mines, pour s'assurer de l'exécution de la loi de 1874 et des règlements qui la complètent ; elles peuvent se faire accompagner dans ces visites d'un médecin quand elles le jugent convenable (art. 20, L. 1878).

L'inspecteur du travail des enfants, fonctionnaire dépenpendant du ministre de l'industrie et du commerce, auquel ressortit tout,ce service, outre le droit d'entrée et de visite, de jour et de nuit, dimanches et jours fériés compris, a le droit de constater par des procès-verbaux, qui font foi jusqu'à preuve contraire, toutes les contraventions à la loi et aux règlements d'administration publique (art. 18, L. 1874).

1. C'est une jurisprudence constante et non un texte précis qui astreint les filles mineures aux obligations de l'art. 10 de la loi de 1874 concernant le livret et l'inscription sur le registre matricule.

2. M. Tallon (*loc. cit.*, n° 238) enseigne que l'affichage doit avoir lieu dans tout établissement industriel susceptible d'être assujetti à la loi, quand bien même il n'y serait pas actuellement assujetti à défaut d'occuper des enfants, filles mineures ou femmes ; d'où il suit qu'en principe l'affichage devrait avoir lieu pour toute mine, minière et carrière.

Par les règlements d'administration publique à afficher avec la loi, il faut entendre exclusivement, d'après M. Tallon (*loc. cit.*, n° 240), les règlements spéciaux à l'industrie de l'établissement, c'est-à-dire pour les mines, minières et carrières, le règlement du 12 mai 1875.

On admet (Tallon, *loc. cit.*, n° 243) que l'affichage doit avoir lieu, en principe, dans chaque atelier, si l'industriel en a plusieurs distincts, et que l'affichage doit être apposé dans un lieu apparent, à la portée normale des ouvriers. Pour les mines, minières et carrières, il est donc tout indiqué de poser les affiches à l'orifice par lequel les ouvriers pénètrent dans l'exploitation ou dans la salle du bâtiment qui peut leur être spécialement réservé au voisinage de cet orifice.

Le conseil général du département peut également nommer des inspecteurs spéciaux rétribués par le département ; ces inspecteurs ne doivent agir que sous la direction de l'inspecteur divisionnaire ; mais ils en ont toutes les attributions et la compétence (art. 21, L. 1874).

Lorsqu'il s'agit de travaux souterrains, les contraventions peuvent être également constatées par les gardes-mines (art. 18, L. 1874)[1]. Il résulte du texte précis du 3e alinéa de cet article 18 de la loi de 1874 que les ingénieurs des mines n'ont pas compétence pour la constatation de ces contraventions par procès-verbaux ; elle a été exclusivement donnée aux gardes-mines. Toutefois, les gardes-mines ne sont pas, pour ce service, sous les ordres de l'inspecteur du travail des enfants, qui n'a pas d'instructions à leur donner ; ils n'ont pas non plus à faire passer leurs procès-verbaux par l'intermédiaire de ce fonctionnaire, voire même à le prévenir ; ils dépendent exclusivement de leurs chefs hiérarchiques, les ingénieurs des mines, aux ordres desquels ils doivent se conformer[2].

La compétence des gardes-mines est strictement limitée par le texte précité aux travaux souterrains[3].

881. — Il nous reste à rappeler les pénalités qui peuvent atteindre toute infraction à la loi ou aux règlements d'administration publique (art. 25-28, L. 1874).

Elles consistent dans des amendes à infliger par le tribunal correctionnel, de 16 à 50 francs par contravention, avec cumul possible jusqu'à 500 francs ; et, en cas de récidive[4], de 50

1. La loi n'ayant pas spécifié que l'affirmation était nécessaire, les gardes-mines se trouvent dispensés de cette formalité pour cette nature de contraventions. (Tallon, *loc. cit.*, n° 336.)

2. Il n'est pas douteux qu'il n'y ait là une situation tout à fait fausse ; deux solutions seulement étaient admissibles en pratique : ou exclure complètement le service des mines de cette surveillance ; ou le lui remettre entièrement à l'exclusion de l'inspecteur du travail des enfants et des commissions locales. Cette seconde solution, à laquelle nous nous rangerions pour notre part, concorderait avec celle admise pour les établissements de l'État qui sont, de fait, exclus de la surveillance des inspecteurs et des commissions locales.

3. M. Eug. Tallon (*loc. cit.*) reconnaît la limitation aux travaux souterrains dans ce cas ; nous ne nous rendons pas compte pourquoi il ne veut plus l'admettre dans le cas traité au n° 873.

4. « Il y a récidive, lorsque le contrevenant a été frappé, dans les 12 mois qui ont précédé le fait qui est l'objet de la poursuite, d'un premier jugement

à 200 francs par contravention, avec cumul possible jusqu'à 1000 francs ; le tout sous réserve de l'application de l'article 463 du Code pénal.

La question reste controversée de savoir si le cumul se calcule par enfant employé contraventionnellement, quel que soit le nombre de contraventions afférentes au même enfant, ou par contravention matériellement distincte, abstraction faite du nombre d'enfants ; la jurisprudence, encore hésitante, paraît incliner vers la première solution.

L'article 28 punit d'une amende spéciale de 16 à 100 francs, avec application de l'article 463 du Code pénal, l'exploitant qui aurait mis obstacle à l'accomplissement des devoirs d'un inspecteur, des membres des commissions ou des médecins, ingénieurs et inspecteurs délégués pour une visite ou une constatation.

SECTION III

RÈGLES DIVERSES SUR L'EMPLOI DES OUVRIERS

882. — *Durée de la journée de travail.* — La loi du 9 septembre 1848 sur la durée de la journée de travail, loi dont les inspecteurs du travail des enfants dans les manufactures et les commissions locales ont été chargés d'assurer l'exécution par la loi du 16 février 1883, n'est pas applicable aux mines, minières et carrières. L'article 1er de la loi ne parle, en effet, que des manufactures et usines ; et jamais, comme suffirait à le prouver la loi du 19 mai 1874 sur le travail des enfants, que nous venons d'examiner, cette nomenclature nettement limitative n'a compris les exploitations de l'industrie extractive [1].

pour infraction à la présente loi ou aux règlements d'administration publique relatifs à son exécution. » (L. 1874, art. 26, 2e alin.)

1. La circulaire, par laquelle le ministre du commerce a défini les manufactures et usines assujetties à la loi du 9 septembre 1848, confirme cette manière de voir ; le ministre a cherché cette définition dans la loi du 22 mars

883. — *Coalitions, grèves, syndicats professionnels.* — Les lois du 15 mai 1864 sur la liberté des coalitions et du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels sont, au contraire, des lois qui s'appliquent sans aucune restriction aux ouvriers mineurs comme aux exploitants de mines. Ce sont là des règles de droit commun pour toutes les industries, sans qu'il y ait lieu de relever quelque particularité ou de signaler quelque observation spéciale à l'industrie des mines, minières ou carrières : nous croyons donc pouvoir nous abstenir d'en parler plus longuement.

884. — *Contestations sur les engagements ou les salaires; juridiction des prud'hommes.* — Jusqu'ici les contestations entre exploitants et ouvriers de l'industrie extractive relativement au contrat de louage d'ouvrage qui les lie sont restées exclusivement de la compétence du juge de paix, par application de l'article 5, § 3, de la loi du 25 mai 1838. Avant ces dernières années, on n'avait pas songé à les soumettre à la juridiction des prud'hommes. Dans la législature de 1881-1885, la chambre des députés avait adopté, le 14 janvier 1884, une proposition de loi pour l'établissement de prud'hommes mineurs chargés de connaître de ces contestations, comme les juridictions habituelles de prud'hommes en connaissent où elles existent et pour les professions qui y sont assujetties[1].

Sans méconnaître certains avantages de la juridiction des prud'hommes en général, au point de vue notamment de la célérité et de l'économie de la procédure, on ne peut se dissimuler que cette juridiction, telle surtout que la législation actuelle l'a faite, est entachée d'un vice assez grave pour toute juridiction ; il est, en effet, permis de la suspecter de partialité ou, si on le préfère, de douter de son impartialité.

1841 sur le travail des enfants ; or on sait que cette loi n'a jamais été applicable aux exploitations des mines, minières et carrières.

1. Cette circonstance que le Sénat a laissé écouler un an et demi et finir la législature sans que la commission spéciale ait déposé son rapport sur cette proposition de loi semble indiquer, de sa part, l'intention voulue de la rendre caduque. Cette circonstance peut s'expliquer par ce fait que les principales dispositions de la proposition de loi sur les prud'hommes mineurs ont été insérées dans un projet de loi sur la juridiction des prud'hommes soumis ultérieurement aux chambres par le gouvernement.

Cela est vrai surtout depuis la loi du 10 décembre 1884, aux termes de laquelle le tribunal peut légalement, en certaines circonstances, se composer exclusivement de membres représentant un seul des intérêts en cause [1].

Ce défaut n'est pas racheté à nos yeux par la compétence spéciale qu'on se plaît généralement à faire valoir comme un des avantages propres de cette juridiction. Lorsqu'un même tribunal fonctionne, comme c'est souvent le cas, pour des catégories ou professions nombreuses, encore bien qu'elles soient plus ou moins rapprochées les unes des autres, on peut sérieusement se demander s'il possède plus de compétence que des juges ordinaires éclairés par des experts ou des arbitres.

Sans doute la proposition de loi sur les prud'hommes mineurs échappait à cette dernière critique dans une certaine mesure tout au moins [2]; mais elle n'en soulevait pas moins de sérieuses critiques tant au point de vue des principes que de l'application [3].

Tout d'abord, cette proposition de loi nous paraît contredire à ce principe de notre droit public que nous invoquions au début de ce chapitre : l'égalité devant la loi. Par quels motifs, tirés de la nature des choses, peut-on justifier cette application d'un droit exceptionnel aux ouvriers d'une seule catégorie, aux ouvriers des mines [4] ? On a omis de le dire ; c'eût été peut-être difficile à expliquer.

1. Le fait seul que cette loi a pu être rendue nécessaire par des abstentions systématiques qui empêchaient la constitution du tribunal suffirait pour faire concevoir les doutes les plus sérieux sur son impartialité lorsqu'il était constitué.

2. Peut-on sérieusement admettre toutefois qu'un charretier, par exemple, ou un mécanicien, déclaré éligible comme prud'homme ouvrier, et qui pourra être élu, ait plus de compétence qu'un juge de paix sur le boisage ou sur l'abatage du charbon ?

3. Nous ne parlerons pas d'un argument qui nous paraît au fond bien futile, celui de la compétence au point de vue de la procédure ; on a critiqué la proposition de loi des prud'hommes mineurs parce que l'appel de pareils tribunaux doit être porté devant le tribunal de commerce, ce qui paraissait en contradiction avec l'art. 32 de la loi du 21 avril 1810. Ces questions de commercialité ou de non-commercialité sont, au fond, bien secondaires au point de vue surtout des faits dont il s'agissait. En réalité les contestations en question sont éminemment industrielles et partant analogues à celles réputées commerciales.

4. La proposition votée par la Chambre ne parle, en effet, que des mines et

En outre, dans l'application, comment, par suite de la dissémination des exploitations et de l'étendue des concessions de mines, constituer des ressorts de juridiction, sans tomber fatalement dans l'un ou l'autre de ces deux écueils : ou le tribunal ne comprendra, tant dans la catégorie des patrons que dans celle des ouvriers, que des personnes attachées à une même affaire, et alors quelle pourra être l'impartialité d'un pareil tribunal ? ou il faudra que la juridiction du tribunal s'étende sur un ressort si grand que les intéressés perdront un des rares avantages de la juridiction actuelle des prud'hommes, sa proximité et sa facile accessibilité, d'où résultent en partie son économie et sa célérité.

A raison de l'échec, tout au moins momentané, de cette tentative, nous croyons pouvoir nous abstenir d'entrer plus avant dans l'étude de la juridiction des prud'hommes [1].

ne comprend même pas les minières et les carrières : c'est au moins singulier.

1. La législation qui la règle est actuellement assez complexe ; nous nous bornerons à en indiquer les textes principaux.

La juridiction des prud'hommes fut organisée, pour la première fois, pour les industries de la soierie de Lyon par un décret-loi du 18 mars 1806, qui donnait au gouvernement la faculté d'introduire cette juridiction dans d'autres villes.

Un décret du 11 juin 1809, rectifié par un avis du conseil d'État du 20 février 1810, approuvé par l'Empereur et inséré au *Bulletin des lois* (ce qui lui donne force de loi) et un décret du 3 août 1810 fixèrent les règles générales de l'organisation, de la composition, des attributions, de la compétence et de la procédure de cette juridiction.

La seconde République en 1848 réorganisa l'institution dans un sens démocratique par deux décrets-lois des 27 mai 1848 et 6 juin 1848. Jusque-là les patrons avaient eu la prépondérance numérique dans les conseils de prud'hommes. La législation de 1848 la fit passer entre les mains des ouvriers, en plaçant notamment les contre-maîtres et chefs d'ateliers dans la catégorie des patrons. Ce fut la législation de 1848 qui inaugura les élections distinctes par assemblées séparées de patrons et d'ouvriers.

Par la loi du 1er juin 1853, qui est une de celles réglant encore la matière sur le plus grand nombre de points, le second Empire modifia le régime électif et établit la parité entre le nombre des patrons et celui des ouvriers, non compris le président et le vice-président dont la nomination était faite par le gouvernement et qui pouvaient être pris en dehors du tribunal, voire même des éligibles ; la compétence du tribunal en dernier ressort était élevée de 100 à 200 francs.

Une loi du 4 juin 1864 posa des règles sur le régime disciplinaire des conseils de prud'hommes, en cas notamment de refus de service. La loi du 7 février 1880 supprima la nomination du président et du vice-président par le gouvernement et les fit élire, dans son sein, par le tribunal, désormais composé d'un

885. — *Livrets d'ouvriers*. — L'article 26 du décret du 3 janvier 1813 stipulait que :

« Tout mineur de profession ou autre ouvrier, employé soit à l'intrieur, soit à l'extérieur dans l'exploitation des mines et minières, usines et ateliers en dépendant devait être pourvu d'un livret. »

A défaut de ce livret, suivant le dernier alinéa du même article, aucun exploitant ne pouvait embaucher et employer un ouvrier sans être passible des pénalités prévues au titre X de la loi du 21 avril 1810.

Ces dispositions spéciales aux mines et minières ont été explicitement [1] abrogées et remplacées par les prescriptions de la loi du 22 juin 1854 sur les livrets d'ouvriers ; l'industrie

même nombre de patrons et d'ouvriers ; le président et le vice-président devaient être pris respectivement dans chacune des deux catégories.

La loi du 10 décembre 1884 a autorisé le tribunal à se constituer et à fonctionner valablement avec une seule catégorie lorsque l'autre persiste à s'abstenir systématiquement.

Nous nous bornerons à ajouter que les prud'hommes ne peuvent connaître, dans le ressort pour lequel ils sont constitués et pour les catégories ou professions déterminées dans le décret d'institution ou de création, que des contestations sur les engagements respectifs des maîtres et ouvriers ou sur le contrat de louage, telles que difficultés sur les congés, les salaires, les malfaçons ; mais ils sont incompétents pour connaître de toutes autres contestations et notamment de demandes d'indemnités pour accidents survenus dans le travail ou autres motifs analogues.

Le gouvernement avait présenté dans la séance de la Chambre des députés du 29 juillet 1884 un projet de loi (nº 2042) destiné à codifier et à refondre toute la législation sur la matière. Les conseils de prud'hommes mineurs y formaient une classe à part, distincte des autres conseils ; l'idée de la proposition de loi émanée de la Chambre des députés avait donc été adoptée par le gouvernement encore que, comme nous l'avons dit, on ne puisse donner aucun motif sérieux pour justifier cette exception au droit commun. Le projet du gouvernement, avait également adopté une autre dérogaiion au droit commun qui figurait dans la proposition de loi de la Chambre, et qui n'est pas plus justifiable en droit les contre-maîtres, dans toutes les autres industries que celle des mines, sont rangés dans la catégorie des ouvriers ; dans les mines au contraire, et pour celles-ci seulement, le projet de loi les mettait dans la catégorie des patrons. Pourquoi ? c'est ce qu'on n'a jamais rationnellement expliqué.

Un nouveau projet vient d'être présenté par le gouvernement au début de la session de 1886 ; il ne modifie pas les propositions qui viennent d'être indiquées mais il institue un tribunal d'appel constitué par des prud'hommes.

1. L'art. 1er de la loi du 22 juin 1854 porte en effet :

« Les ouvriers de l'un et de l'autre sexe attachés aux manufactures, fabriques, usines, mines minières, carrières, chantiers, ateliers et autres établissements industriels, ou travaillant chez eux pour un ou plusienrs patrons, sont tenus de se munir d'un livret. »

extractive se trouve, en cette matière, soumise, sans restriction ni modification, au droit commun des autres industries, droit commun constitué par la loi précitée du 22 juin 1854 et le décret, rendu pour son exécution, du 30 avril 1855.

Aux termes de cette législation aucun exploitant de mine, minière ou carrière ne peut employer un ouvrier sans que celui-ci ne soit muni d'un livret.

Ce livret doit être originairement délivré par le maire ; il est complété en tant que de besoin par les patrons, chacun en ce qui le concerne ; il fait connaître, outre les nom, prénoms, date, lieu de naissance et signalement, la profession, le temps resté au service de chaque patron et l'acquit dudit patron ou le montant des avances reçues, avances ne pouvant dépasser 30 francs d'après l'article 4 de la loi du 14 mai 1851, à peine pour le patron de perdre son droit à recouvrer, au moyen de retenues faites par le patron ultérieur, les avances d'un montant supérieur.

Il est interdit de mettre sur les livrets, voire même par des signes conventionnels (C. cass. crim., 30 juillet 1864), toute annotation favorable ou défavorable (art. 8, L. 1854).

Le patron doit, en outre, tenir un registre d'inscription de tous les ouvriers occupés par lui, registre reproduisant les indications essentielles des livrets [1].

Le livret, remis par l'ouvrier à son entrée, est conservé par le patron qui le rend au titulaire à sa sortie.

Le patron est tenu aux diverses obligations précédentes qui le concernent sous la sanction de pénalités de simple police, applicables distinctement pour chaque contravention [2].

886. — Dans la législature 1881-1885, le Parlement s'est occupé à diverses reprises d'une proposition de loi, émanée de l'initiative de la Chambre des députés, pour reviser la législation des livrets d'ouvriers. La Chambre avait décidé de

1. Ce registre est, en droit, distinct de celui du contrôle journalier dont traite l'art. 27 du décret du 3 janvier 1813 ; ce dernier registre correspond à un autre ordre d'idées ; il est destiné à faire connaître à tout moment le personnel présent dans la mine.

2. La législation de 1854 a donc eu pour effet, en ce qui concerne les mines et minières, de transformer en peines de simple police les pénalités correctionnelles du système du décret de 1813.

les faire purement et simplement disparaître ; le Sénat, au contraire, s'est borné à remplacer le livret obligatoire par un livret facultatif sur lequel d'ailleurs ne devaient être portées que la profession et la durée du travail dans l'établissement, sans aucune mention relative aux engagements, ou avances [1]. La législature s'est terminée sans que la chambre ait repris la discussion du projet qui lui avait été renvoyé du Sénat dans ces conditions.

Sans méconnaître les inconvénients et les vices de la législation de 1854-1855, qui avait pu chercher à faire du livret d'ouvrier une mesure de police, il n'est pas contestable que, pour certaines industries tout au moins, en tête desquelles on peut placer l'industrie extractive, il est nécessaire que le patron puisse être renseigné sur la profession d'un ouvrier et puisse avoir quelques indications sur son degré d'expérience. Peut-on admettre qu'on munisse le premier individu venu d'une lampe de sûreté, dont il ne connaîtra peut-être pas le maniement, et qu'on l'embauche dans une mine à grisou où il n'aura jamais encore peut-être pénétré de sa vie ? D'autre part, est-il possible au patron, en pratique, de se renseigner sur le compte d'un ouvrier avant de lui donner du travail ? Aussi s'explique-t-on que les lois allemandes aient maintenu étroitement pour les ouvriers des mines un certificat professionnel spécial, qui soit de nature à donner à l'exploitant les renseignements les plus essentiels sur les points sus-indiqués, et cela à l'avantage même de l'ouvrier qui, grâce à ce certificat, pourra se placer plus rapidement et plus avantageusement. Nous sommes convaincu que dans les mines belges le certificat aujourd'hui facultatif en droit y sera obligatoire en fait par la force même des choses. Il faut donc souhaiter que chez nous le système du Sénat finisse par prévaloir sur celui de l'ancienne Chambre.

1. C'est la solution adoptée en Belgique par une loi du 10 juillet 1883 qui a abrogé explicitement l'article 26 du décret du 3 janvier 1813, mais sans parler de l'article 27 : ce qui confirme, soit dit en passant, la distinction faite ci-dessus entre les deux registres de contrôle d'ouvriers que doit tenir l'exploitant. (V. note du n° 885.)

Responsabilité civile de l'exploitant.

887. — Il s'agit, sous ce titre, de la réparation éventuelle, à la charge de l'exploitant et au profit d'un ouvrier ou de ses ayants droit, du préjudice subi par mort ou blessures à la suite d'un accident survenu dans les travaux. Il n'y a sur ce sujet rien qui soit particulier aux mines ou à l'industrie extractive : aucun texte spécial n'existe encore à cet égard; c'est le droit commun seul qui règle la matière [1].

Peut-être nous suffisait-il d'avoir établi cette constatation. Néanmoins outre que, dans ces derniers temps, la question s'est posée de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'astreindre l'exploitant de mines à des obligations spéciales, l'application aux mines des principes du droit commun donne lieu, à raison des conditions de leur exploitation, à certaines solutions d'espèce qu'il nous a paru intéressant d'examiner d'une façon sommaire.

888. — Rappelons d'abord les principes généraux habituellement admis sur ce sujet.

C'est des articles 1382, 1383 et 1384 du Code civil qu'on fait découler le principe de la réparation du préjudice, ou le principe de la responsabilité civile du patron dans l'industrie. Une doctrine, ingénieuse à coup sûr, a bien été soulevée dans ces derniers temps, qui dénie l'application de ces articles aux cas qui nous occupent, sous le motif principal que les articles précités figurent au Code dans le titre IV du livre III sous la rubrique générale « *des engagements qui se forment sans conventions* » ; on en déduit qu'ils ne peuvent s'appliquer aux conséquences d'un fait qui naît du contrat de louage d'ouvrage intervenu entre le patron et l'ouvrier. Nous ne voulons pas

1. Cela n'est pas tout à fait exact; nous allons indiquer dans la section suivante (nº 917) certaines obligations spéciales imposées à l'exploitant de mines par le décret du 3 janvier 1813; elles sont, en réalité, si minimes et d'un caractère si particulier qu'il suffit d'en rappeler ici l'existence sans qu'elles modifient sensiblement ce que nous avons à dire sur la réparation à titre de responsabilité civile.

discuter ici cette argumentation. Outre qu'on pourrait répondre que ce ne serait pas là le premier et seul exemple d'une disposition législative, non contestée dans l'application, encore qu'elle ne figurât pas à sa vraie place soit dans le Code, soit dans une loi spéciale, nous nous bornerons, au point de vue pratique, à constater que l'application à la matière des articles 1382 et suivants est consacrée par une jurisprudence si ancienne et si souvent affirmée qu'il serait vraiment oiseux de croire à sa modification possible, tant que la législation elle-même ne sera pas changée d'une manière explicite[1].

La règle simple, d'équité encore plus que de droit, qui découle en premier lieu des articles précités est que l'exploitant est tenu de réparer le préjudice causé à autrui par sa faute, que la faute ait été commise en faisant, ou en omettant de faire, par lui-même (art. 1382 et 1383), ou par les préposés dont l'exploitant répond lorsqu'ils agissent dans l'exercice des fonctions que celui-ci leur a confiées (art. 1384).

Les tribunaux apprécient discrétionnairement quel est l'acte ou l'omission d'acte, qui peut être considéré comme une faute ; la faute pourra résulter d'une contravention à une disposition explicite d'un règlement administratif, d'une simple erreur matérielle ou d'une négligence technique commise contre les règles, généralement admises, de l'art ou du métier, règles que l'exploitant et ses représentants sont tenus de ne pas ignorer et qu'ils doivent toujours suivre [2].

889. — Entre la responsabilité civile dont nous traitons

1. Dans la théorie qu'une doctrine récente oppose à une jurisprudence jusqu'ici constante, on soutient que l'industriel est *primâ facie* présumé responsable de tout accident survenu à son personnel, parce qu'il y aurait présomption contre lui de la violation de l'engagement tacite, supposé pris par lui dans le contrat de louage de services, de sauvegarder la sécurité du personnel qu'il occupe : il ne dégagerait sa responsabilité qu'en prouvant que l'accident est dû, soit à une faute personnelle de la victime, soit à un cas fortuit ou de force majeure.

C'est ce système que propose un nouveau projet de loi présenté par le gouvernement. (V. n° 895.)

2. Il s'agit donc là d'appréciation discrétionnaire de faits qui échappe forcément à toute nomenclature ou définition plus précise. Fréquemment les tribunaux n'ont pas craint d'accepter dans cette voie des conclusions que les gens du métier ne sanctionneraient certainement pas.

ici et la responsabilité pénale dont nous avons parlé antérieurement (n° 846), qu'un accident ayant entraîné mort ou blessures peut également engager par application des articles 319 et 320 du Code pénal, il y a d'une part des points de rapprochement et, d'autre part, des distinctions, qui, pour ne pas résulter directement d'un texte formel, n'en sont pas moins tous les jours marqués par la jurisprudence. On pourrait résumer pratiquement les différences, autant que le sujet le comporte, en disant que la responsabilité pénale n'atteint que la faute lourde, tandis qu'on répond civilement même de la faute légère. Il faut cet ensemble de circonstances que l'on s'accorde à qualifier de faute lourde pour constituer le délit correctionnel, tandis que le délit ou le quasi-délit civil n'exige que les circonstances constituant la faute légère.

Ainsi, le juge correctionnel pourra relaxer un prévenu sur un fait que la partie intéressée pourra faire revivre au civil pour en tirer une réparation pécuniaire. Seulement, il importe de n'appliquer cette règle qu'avec une circonspection et les réserves nécessaires pour ne pas se mettre en contradiction, le cas échéant, avec le principe fondamental de la chose jugée. Si le juge correctionnel, saisi le premier, a nié le principe même de la culpabilité du prévenu, toute action ultérieure au civil sur le même fait deviendrait impossible (C. cass., 17 mars 1874, Dall., 1874, 1, 398). Au contraire, le juge correctionnel n'a-t-il pas nié le principe même de la culpabilité, mais admis simplement que le degré de culpabilité ne suffisait pas pour établir cette faute lourde capable de constituer un délit correctionnel et à ce titre a-t-il relaxé le prévenu, le juge civil pourra retenir le fait comme constituant un délit ou quasi-délit civil, qui doit donner ouverture à réparation pécuniaire (C. cass., 7 mars 1855, Dall., 55, 1, 81 ; — 9 juillet 1866, Dall., 66, 1, 815 ; — 17 mars 1874, Dall., 74, 1, 398).

890. — Les articles 1382 et 1383 du Code civil ne limitent pas la responsabilité qu'ils prononcent contre celui par la faute duquel un accident est arrivé, au seul cas où cette faute a été la cause unique et immédiate de l'accident dommageable. Si la personne lésée a elle-même commis une imprudence, cette circonstance peut sans doute autoriser les

tribunaux à réduire le chiffre des dommages-intérêts, mais ne saurait leur permettre d'affranchir de toute responsabilité celui dont la faute a contribué, dans une certaine mesure, à déterminer l'accident ou à en aggraver les conséquences (C. cass. civ., 10 novembre 1884, *Rouillet* c. *Cie du Nord*). Nous avons mentionné l'application d'un principe analogue en matière de responsabilité pénale et cité une application intéressante faite par la cour de Bruxelles à l'occasion d'un accident de grisou (n° 848).

891. — Les préposés des fautes desquels l'exploitant répond civilement aux termes de l'article 1384 sont, au premier titre, les ingénieurs ou directeurs techniques constituant essentiellement le personnel de la direction technique (n° 865).

Il y faut joindre, sans aucun doute, le personnel de la surveillance ou de la maistrance, maîtres mineurs, gouverneurs, etc.

L'exploitant n'est responsable que des actes faits ou des omissions commises par les susdites personnes dans l'exercice des fonctions auxquelles il les a préposées.

Si la faute imputable à un préposé constituait une erreur professionnelle de sa part, l'exploitant conserverait un recours direct en garantie contre le préposé.

892. — L'accident à l'occasion duquel une réparation civile est réclamée a-t-il été exclusivement produit par la faute d'un ouvrier, sans qu'aucune faute concomitante puisse être relevée contre l'exploitant ou ses préposés, notamment pour défaut de surveillance? il convient alors de faire une distinction au point de vue de la responsabilité civile de l'exploitant. Si la faute imputable à l'ouvrier est une faute professionnelle, une méconnaissance évidente des règles de son métier, nul doute que la responsabilité civile ne puisse remonter au delà de l'ouvrier. La responsabilité de l'exploitant ne pourrait être engagée que s'il était établi qu'il a confié ou laissé confier par ses préposés à un ouvrier un travail qu'on aurait pu reconnaître, avec une attention ordinaire,

que celui-ci était incapable d'exécuter en se conformant aux règles de la profession[1].

893. — Reste un dernier cas qui peut avoir quelque intérêt pratique en matière de mines; nous voulons parler des travaux faits à l'entreprise. La responsabilité civile s'arrête-t-elle à l'entrepreneur ou peut-elle remonter jusqu'à l'exploitant? On ne peut également répondre qu'en faisant une distinction.

S'il s'agit d'un travail nettement circonscrit, ne se rattachant pas directement et actuellement à l'ensemble des travaux de la mine, à la direction et à la surveillance desquels l'exploitant ne peut jamais renoncer, nul doute que la responsabilité, la responsabilité civile aussi bien que la responsabilité correctionnelle, ne doive s'arrêter à l'entrepreneur, sous la double condition bien entendu : qu'on ne puisse reprocher à l'exploitant d'avoir choisi un entrepreneur qu'il aurait pu, avec une attention ordinaire, savoir inhabile à exécuter convenablement l'ouvrage; et que l'accident résulte d'unefaute dans l'exécution matérielle, et non d'une faute dans la conception ou le plan de l'ouvrage, au cas où ce plan émanerait de la direction même.

Si les travaux, bien que donnés à l'entreprise, constituent un ouvrage se rattachant si intimement à l'ensemble de l'exploitation qu'il n'est pas permis d'admettre que l'exploitant puisse se décharger d'une surveillance directe et continue à exercer sur le travail, l'entrepreneur devrait être plutôt assimilé à un préposé des fautes duquel l'exploitant répond civilement.

894. — De même que les tribunaux ont un pouvoir discrétionnaire pour décider s'il y a faute engageant la responsabilité de l'exploitant, de même ils apprécieront discrétionnairement le montant de l'indemnité à allouer à la partie lésée. En principe, celle-ci ou ses ayants droit devraient recevoir une indemnité qui les remît dans un état matériel iden-

1. C'est par suite de cette responsabilité éventuelle de l'exploitant, qui peut lui faire refuser d'engager un inconnu, que le livret ou certificat a un véritable intérêt pratique aussi bien pour l'ouvrier que pour l'exploitant.

tique à celui dont l'accident les a privés. Cela peut se dire; mais il est impossible de l'évaluer mathématiquement. L'indemnité allouée consiste soit dans une somme fixe, soit dans une pension viagère en rapport généralement avec le salaire de la victime.

Dans l'allocation de l'indemnité, le juge peut et doit tenir compte du degré de culpabilité de l'exploitant ou de ses préposés et en outre, s'il y a lieu, du degré de culpabilité concomitante de la victime (n° 890).

Si l'ouvrier blessé n'est pas frappé d'une incapacité de travail absolue, il ne doit être tenu compte que de la perte relative de salaire que l'accident entraînera pour lui.

En cas de mort, ce ne sont que les proches auxquels la disparition de la victime cause une perte directe et matérielle, c'est-à-dire ceux qui étaient totalement ou partiellement à sa charge qui peuvent réclamer une indemnité, comme la veuve, les enfants qui ne peuvent encore travailler, ou les ascendants qui ne peuvent plus travailler. A chacun le juge doit allouer une indemnité arbitrée d'après les considérations ci-dessus exposées. L'indemnité qui revient à chaque intéressé doit être, pour ainsi dire, par rapport à l'indemnité totale qui serait revenue à la victime, la quote-part de ce que l'intéressé prélevait, directement ou indirectement, sur le salaire normal de la victime.

895. — Suivant un principe de droit et d'équité resté jusqu'ici inaltéré dans notre législation, à savoir que c'est à celui qui réclame l'exécution d'une obligation d'en rapporter la preuve, c'est à la victime d'un accident ou à ses ayants droit qu'incombe l'*onus probandi* de la faute qui doit établir le droit à indemnité. Si la preuve n'est pas faite à la satisfaction du juge, la responsabilité civile de l'exploitant ne peut être engagée [1].

1. Dans la législature 1881-1885, la Chambre des députés a eu à examiner plusieurs propositions de lois sur la responsabilité des accidents dont les ouvriers peuvent être victimes; nombreux ont été les partisans d'une doctrine qui voulait retourner l'*onus probandi* et le mettre à la charge du patron qui eût été responsable, en vertu d'une présomption qu'on eût qualifiée de légale, à moins qu'il n'établît que l'accident était dû à la cause fortuite ou à la force majeure, ou à la faute exclusive de la victime. Cette théorie, contre

SECTION IV

MESURES DE PRÉVOYANCE POUR LES OUVRIERS

896. — En abordant cette dernière section, nous ne pouvons nous empêcher de rappeler les observations présentées (n° 868) au début de ce chapitre. Quels que puissent être les dangers inhérents à l'exploitation des mines, dangers dont la crédulité d'un public inéclairé exagère singulièrement la fréquence et la gravité, il nous est impossible d'apercevoir les motifs rationnels justifiant, en faveur des ouvriers de l'industrie extractive, encore moins de l'industrie seule des mines concédées, un régime légal exceptionnel qui ne serait pas établi en faveur des ouvriers des autres industries ; nous le comprendrions encore moins si ce régime était organisé à la charge des exploitants auxquels incomberait un fardeau dont les autres industries nationales seraient exemptes.

Tout régime exceptionnel, imposé à cet égard à l'industrie extractive et particulièrement à l'industrie des mines concédées, nous paraîtrait une erreur de droit et une faute en économie politique.

laquelle se sont élevées plusieurs protestations, a été admise, au rapport de M. le sénateur Tolain, par la commission extra-parlementaire à laquelle le gouvernement avait confié, sous la présidence de M. Tolain, l'étude de la question. Mais, dans le projet de loi qu'il avait déposé à la Chambre (annexe n° 3642) à la suite des travaux de cette commission, le gouvernement n'avait pas accepté cette solution ; le projet laissait sur ce point les choses en l'état : il n'innovait à cet égard que sur un détail, en proposant que les actions en responsabilité civile pour accidents industriels seraient jugées comme matières sommaires conformément au titre 24 du livre II du Code de procédure civile.

Ce projet a été retiré par le gouvernement au début de la session de 1886 ; il lui a substitué un nouveau projet qui reproduit textuellement les propositions de la commission extra-parlementaire, mettant l'*onus probandi* à la charge du patron, présumé responsable *à priori*.

Nous reviendrons d'ailleurs sur ce projet de loi (V. n° 910) parce qu'à côté de la responsabilité de droit commun du patron, et nonobstant son application, il organise, avec ce qu'il nomme le risque professionnel, l'assurance obligatoire contre les accidents.

La législation comparée montre, en effet, avec autant de force que d'évidence, que le développement de l'industrie extractive, si essentiel au point de vue de l'intérêt public et national, est intimement lié au principe de notre loi de 1810, accentué encore dans les législations récentes des pays miniers les plus importants, l'Allemagne par exemple, principe qui fait de la mine une propriété de droit commun, assimilée, aussi étroitement que le permettent les différences dans la nature des choses, à toutes les propriétés de droit commun. Tout autre système appliqué à l'exploitant des mines ne peut être que nuisible à leur développement : cela résulte clairement de l'histoire du droit minier et de l'exploitation des mines dans tous les pays.

Tout de même que nous repoussons, par ces motifs, un régime de charges exceptionnel pour l'industrie des mines, tout de même nous ne demanderions pas pour elles un régime plus favorable au milieu des autres industries d'un pays.

D'où cette conclusion qu'on ne doit pas légiférer spécialement sur l'assistance des ouvriers mineurs, et qu'il faut la comprendre, comme vient de le faire l'Allemagne, dans des lois sur l'assistance générale [1], si tant est qu'on estime qu'il y ait lieu de légiférer sur cette matière, ce que nous n'avons pas à discuter ici.

Sans doute jusqu'ici les obligations légales imposées aux exploitants de mines, qui se réduisent aux simples prescriptions des articles 15 et 16 du décret du 3 janvier 1813, sont bien peu de chose (V. n° 917). C'est sous l'empire de la liberté des conventions, de leur propre initiative, que les exploitants ont établi, en plus de ces modestes obligations, l'ensemble de mesures et ont obtenu les résultats exposés par M. l'ingénieur en chef Keller dans un rapport inséré aux *Annales des mines* (8e série, 1884, t. VI, p. 321) [2].

1. Le gouvernement paraît être, du reste, entré dans cette voie par le dépôt de son projet de loi sur l'assurance obligatoire contre l'accident professionnel ; ce projet doit faire tomber comme inutiles toutes les propositions spéciales aux ouvriers mineurs et notamment toute la partie de la proposition de loi rapportée par M. Mazeron qui concerne les pensions en cas d'accidents.

2. On peut rapprocher du rapport de M. Keller celui dans lequel M. Ichon a donné la situation des choses en Allemagne et principalement en Prusse (*Annales des mines*, 8e série, t. VIII).

Ce développement des mesures et des institutions de prévoyance librement établies en faveur des ouvriers mineurs nous conduit naturellement à les étudier, non pas tant au point de vue économique ou financier, sujet que M. Keller a épuisé, qu'au point de vue juridique. Il y a là un ensemble de faits existants intéressant la jurisprudence des mines qu'il ne nous serait pas permis de passer sous silence.

D'autre part, les nombreuses propositions de lois dont a été saisie la Chambre des députés dans la législature 1881-1885, propositions qui se sont condensées, en ce qui concerne spécialement les ouvriers mineurs, dans la proposition de loi déposée dans la séance du 7 juillet 1885, au rapport de M. Mazeron [1], nous ont fait penser qu'il ne serait peut-être pas inutile d'étendre notre sujet, en examinant, d'une façon du reste très sommaire, pourquoi et comment l'ouvrier, en général, ou plus exactement le salarié doit ou peut recourir à diverses mesures de prévoyance.

En somme, rien n'empêchait légalement et économiquement jusqu'ici une organisation convenable de toutes les mesures de prévoyance auxquelles on croirait devoir recourir ; il existe, comme nous le verrons, de nombreux organismes dont on n'a même pas su profiter pour les faciliter. Ce que la plupart des mines ont réalisé, les autres industries auraient également pu l'obtenir. Si dans les organisations faites sur diverses mines il y a des lacunes ou des insuffisances, on avait des moyens faciles d'y remédier. Si ici on n'a rien fait, si là on n'a fait que quelque chose d'insuffisant, c'est que la volonté n'y était pas, que les mœurs n'y poussaient point. Convient-il que la loi intervienne pour forcer la volonté et pourra-t-elle refaire les mœurs ?

Puis, il faut bien le dire, à moins de vouloir encore demander à l'État, c'est-à-dire à tout le monde, de nouveaux sacrifices en faveur de quelques-uns, il se peut que ni le taux des salaires ni le bénéfice des entrepreneurs ne puissent supporter

1. Cette proposition de loi, si elle était adoptée, nous lancerait, en faisant rentrer l'assistance des ouvriers mineurs dans l'assistance générale de toutes les industries, dans l'erreur juridique et économique dont l'Allemagne vient seulement de sortir.

Rendue caduque par la fin de la législature, cette proposition a été reprise, dès le début de la session et renvoyée à une commission de 22 membres.

les prélèvements nécessaires à la constitution des fonds sans lesquels aucune mesure de prévoyance ne peut être réalisée. Ce serait de l'utopie de vouloir obtenir quelque chose sans argent, et on n'obtient quelque chose, en ces matières, qu'en proportion directe de l'argent qu'on y consacre. Cet argent, où le prendre? Où le prendre sans choquer les règles de l'équité ou contredire à celles de l'économie politique? C'est faute peut-être d'avoir pu trouver quelque part l'argent nécessaire qu'on est si peu entré jusqu'ici dans cette voie. Le principe de l'obligation générale si franchement acceptée par l'Allemagne permet sans doute de se procurer les fonds voulus. Mais on ne les réunit qu'au prix de sacrifices individuels ou généraux, qui peuvent avoir leur contre-coup sur le bien public et la richesse nationale, ou encore par des inégalités de traitement d'une équité douteuse : ne risque-t-on pas, pour éviter un inconvénient de notre organisation sociale, d'en créer de plus graves ?

897.— Quoi qu'il en soit, nous nous proposons d'examiner sommairement tout d'abord les risques divers dont l'éventualité menace l'ouvrier ou plus généralement le salarié, et les moyens auxquels actuellement déjà, grâce à une législation qui remonte à plus de 15 ans ou à des pratiques plus anciennes encore, il peut recourir pour s'en préserver.

Après cette étude, qui ne s'applique pas seulement aux ouvriers de l'industrie extractive, mais à tous les ouvriers, nous étudierons plus spécialement ce qui se rapporte, en l'état actuel, aux ouvriers mineurs.

§ I

Des risques dont l'ouvrier est menacé et des moyens d'y remédier.

898. — Tout individu, ayant charge de famille, dont un salaire quotidien de travail est l'unique ressource pour lui et les siens, est exposé à diverses éventualités qui peuvent le priver de ce salaire. Ces éventualités constituent pour lui des risques qu'on peut et doit entendre dans le sens bien défini

donné à ce mot dans la langue des actuaires. Si l'on admet que l'ouvrier privé de son salaire par la réalisation d'une de ces éventualités ne doit pas avoir à demander de soutien à la charité, chacun de ces risques doit être couvert par une assurance dont la valeur dépend de deux éléments : la valeur du risque ou sa probabilité, d'une part ; le montant de la somme garantie ou du salaire de secours dont l'assuré bénéficiera au lieu du salaire de travail.

Pris dans son ensemble, au point de vue qui vient d'être indiqué, le sujet comporte donc la détermination de trois questions : 1° nomenclature des risques ; 2° évaluation de la valeur des divers risques ou probabilité de leur éventualité ; 3° fixation du salaire à maintenir en l'absence de gain produit par le travail. De ces deux derniers éléments combinés découle nécessairement, en théorie du moins, la contribution à verser qui, sous une forme déterminée, devra servir à constituer l'allocation dont l'assuré pourra jouir.

A ces trois questions primordiales s'ajoute celle qui a pour objet l'organisation ou le fonctionnement du service financier de l'assurance ; ce service doit être organisé de telle sorte que le bénéficiaire ait la certitude, le moment venu, de toucher, et de toucher d'une façon continue, l'allocation à laquelle il a droit. Il y a lieu notamment de rechercher l'organisation du service qui puisse donner les résultats les plus avantageux aux moindres frais, qui fonctionne, en un mot, au moindre prix de revient possible.

Nous laisserons de côté l'examen de la valeur des risques et de la quotité des secours à allouer ; la première de ces questions se rattache à la science économique des actuaires et nullement au droit ou à la législation ; la seconde est du domaine de l'économie politique, voire même, dans une certaine mesure, de la politique.

De la nomenclature des risques, dont nous allons d'abord nous occuper, nous écartons d'ailleurs le risque de chômage résultant de l'impossibilité pour l'ouvrier valide de se procurer un travail de sa profession [1] ; ce n'est pas que ce risque ne

1. Alors qu'on se préoccupe d'une façon si spéciale du sort des ouvriers mineurs, qu'on considère volontiers comme appartenant à une des professions les plus malheureuses ou les plus menacées, on oublie que c'est une de celles

puisse et ne doive être couvert par quelque mesure spéciale de prévoyance, par une véritable assurance. Mais il diffère trop, par sa nature, des autres risques dont nous avons à traiter et il soulève des questions économiques diverses d'un autre ordre.

899. — Parmi les éventualités ou les risques, se présente en premier lieu la maladie. L'ouvrier malade doit recevoir un salaire de maladie ou une indemnité de maladie qui remplace, en tant que de besoin, le salaire de travail, de façon que l'ouvrier puisse continuer à se soutenir et à soutenir les siens; en outre, l'ouvrier malade a besoin de l'assistance médicale ou des soins du médecin, ainsi que des remèdes ou appareils nécessaires [1].

Au lieu de frapper le chef de famille, la maladie peut atteindre les membres de la famille qui sont directement à sa charge en ce sens que, ne pouvant pas gagner leur vie comme la femme ou les jeunes enfants, ou ne pouvant plus la gagner comme les ascendants âgés, ils ne peuvent subsister que sur une part du salaire du chef de famille : leur maladie apporte une charge, normalement imprévue, par la nécessité de l'assistance médicale, de remèdes ou appareils.

900. — Puis viennent les accidents dont l'ouvrier peut être victime au cours de son travail et qui, pris dans l'ensemble d'une profession donnée, constituent une éventualité que les soins et l'attention peuvent atténuer sans qu'on puisse espérer la faire jamais disparaître, plus fréquente et entraînant des conséquences plus graves ici que là, suivant la nature même de la profession.

Au premier abord, il semble que l'accident ne dût pas être distingué de la maladie [2], puisque les conséquences de

pourtant qui sont le moins soumises à l'éventualité de chômage par défaut d'offre de travail.

1. On peut admettre, en effet, que les soins médicaux et les remèdes constituent une surcharge anormale à laquelle le salaire ordinaire n'a pas pour but et ne peut pas normalement faire face.

2. Cela est d'autant plus vrai que, si l'on admet la distinction entre l'accident et la maladie, il faut faire une autre distinction entre l'accident professionnel, c'est-à-dire celui arrivé au cours du travail et par suite du travail, et

l'un comme de l'autre sont, au fond, identiques : s'il n'est pas suivi d'une mort immédiate, l'accident entraîne une première période d'un état aigu, essentiellement assimilable à l'état de maladie, pendant lequel la victime a besoin, dans des circonstances analogues, de l'assistance médicale. A cet état, comme à la maladie, peut succéder soit la mort, soit une incapacité de travail absolue, soit une incapacité de travail relative ou de la profession. Il est d'usage pourtant de faire entre la maladie et les accidents une distinction que justifient plusieurs motifs : la maladie est une calamité qui menace indistinctement tous les humains, et les menace également [1], si on les considère dans leur ensemble; l'accident, au contraire, est plus spécialement dépendant, au point de vue de sa fréquence et de ses conséquences, de la nature de la profession ; les chances varient essentiellement et nécessairement avec elle ; puis l'accident entraîne beaucoup plus fréquemment que la maladie l'invalidité ou la demi-invalidité.

Il faut donc que l'ouvrier soit prémuni contre les accidents professionnels de façon qu'atteint par cette éventualité, il puisse recevoir, suivant les divers cas que nous venons d'énoncer, soit un salaire de maladie avec l'assistance médicale et les médicaments, soit une pension [2] d'invalide ou de demi-invalide.

901. — Vienne enfin la mort du chef de famille : ceux qui subsistaient de son salaire, sans pouvoir normalement gagner leur vie, veuve, enfants mineurs ou ascendants, doivent être prémunis contre cette éventualité qui va les priver de leurs moyens d'existence ; c'est à quoi satisfont les pensions de veuves, d'orphelins et d'ascendants. Il faut ajouter que l'on admet généralement que l'ouvrier doit pouvoir s'assurer d'une façon particulière les moyens de faire face aux frais de son enterrement comme de l'enterrement de ceux

l'accident dont on peut être victime ailleurs : ce dernier évidemment devra toujours être assimilé à la maladie.

1. Cela n'est pas tout à fait exact. Combien de professions qui sont menacées de maladies spéciales, comme celles des ouvriers des usines de céruse ou des mines de mercure par exemple !

2. La pension n'est pas autre chose que la constitution d'un salaire quotidien pour la durée de la vie du bénéficiaire.

qui dépendent de lui; c'est ce qu'on nomme les frais funéraires.

Il n'est pas inutile de faire observer que la mort du chef de famille peut être une mort naturelle, la suite d'une maladie ordinaire ou la conséquence d'un accident : cette distinction se rattache ainsi à celle précédemment faite entre la maladie et l'accident.

902. — Il reste une dernière éventualité qu'on distingue encore des autres, c'est la vieillesse ou le risque de la vieillesse. C'est pour se couvrir de ce risque qu'on admet, en France, la retraite d'âge, c'est-à-dire une pension acquise à un âge, déterminé à l'avance, auquel on suppose implicitement que commence l'incapacité du travail de l'ouvrier.

En Allemagne, dans les institutions de prévoyance des mines du moins, la question a été jusqu'ici comprise autrement. On n'y connaît pas notre retraite d'âge, mais seulement la pension d'invalidité : celle-ci diffère de celle-là en ce que la pension est acquise dès qu'il y a incapacité constatée, quel que soit l'âge de l'ouvrier. En revanche, tant qu'il peut travailler, il doit le faire. Dans ce système allemand, la notion de la pension d'invalidité s'étend et se généralise. Il n'y a plus, d'une part, que le secours temporaire pour l'état aigu de souffrance ou du début de l'accident, et, d'autre part, sans autre distinction, la pension d'invalidité ou de demi-invalidité.

Sans méconnaître la portée morale de ce système, on peut le tenir *à priori* pour inadmissible en France, tant seraient inextricables, en pratique, les difficultés de la détermination de l'invalidité ainsi entendue.

Seulement, étant donnée notre notion de la retraite d'âge comme couvrant le risque de vieillesse, on laisse de côté le risque d'une incapacité de travail absolue ou professionnelle, survenant avant l'âge de la retraite, qui résulterait d'une autre cause que l'accident. Cette éventualité est heureusement assez peu fréquente; car elle ne laisse pas de créer de réelles difficultés pour la couvrir; on n'y est parvenu jusqu'ici que par des expédients plutôt que par des solutions systématiques et rationnelles.

903. — En récapitulant les diverses éventualités que nous venons de passer en revue, on peut les résumer en disant que l'ouvrier est exposé aux risques suivants : 1° risque de la maladie comprenant l'accident non professionnel ; 2° risque de l'accident professionnel ; 3° risque de mort ; 4° risque d'invalidité résultant d'autre cause que l'accident professionnel.

Dans le système de l'invalidité présumée à un âge donné, comme il est généralement admis en France, on pourra subdiviser ce dernier risque en : 4°*a* risque de la vieillesse et 4°*b* risque d'invalidité prématurée.

904. — Pour garantir l'intéressé contre ces divers risques, hors l'intervention de la charité, il faut des assurances correspondantes et par suite les assurances suivantes :

1°	Assurance contre la maladie :	Pour l'ouvrier; Pour la famille à la charge de l'ouvrier ;
2°	— l'accident;	
3°	— la mort :	Pour frais funéraires; Pour secourir la famille à la charge de l'ouvrier;
4°	— la vieillesse ou l'invalidité prématurée.	

L'assurance pourra rentrer dans l'une des deux catégories d'assurances à primes ou d'assurances par mutualité. Toutefois, jusqu'ici, le risque contre la maladie n'a jamais été couvert que par le système de la mutualité ; il paraît, par sa nature, échapper à la garantie par l'assurance à prime.

A un autre point de vue la garantie des risques peut être réalisée par des institutions publiques, c'est-à-dire gérées par l'État qui, en dehors de sa gestion, donne en plus un concours financier plus ou moins étendu, ou par des institutions privées s'appuyant sur des institutions publiques. Ces institutions privées peuvent, d'ailleurs, réaliser les ressources nécessaires par le seul concours des intéressés ou en outre avec le concours, soit obligatoire, soit volontaire, des patrons.

Parmi les institutions privées, nous laisserons de côté les compagnies d'assurances proprement dites, par lesquelles peuvent se couvrir les risques des accidents, le risque de

mort et par lesquelles peuvent se constituer des retraites d'âge. Sauf, en ce qui concerne les accidents, ces sociétés s'adressent, en effet, à une clientèle autre que celle des ouvriers ou salariés, dont nous nous occupons ici.

Pour ceux-ci, il y a lieu de retenir, dans l'état actuel des choses en France :

Parmi les institutions publiques :

1° La caisse des retraites pour la vieillesse;

2° La caisse d'assurances en cas d'accidents;

3° La caisse d'assurances en cas de décès.

Parmi les institutions privées :

1° Les sociétés ou associations dites de secours mutuels;

2° Les caisses spéciales à certains établissements industriels, mines, usines, manufactures, entreprises diverses.

Nous allons examiner sommairement chacune de ces institutions ou catégories d'institutions, en nous attachant surtout aux risques qu'elles peuvent couvrir et aux moyens par lesquels elles les couvrent.

§ II

Institutions de prévoyance.

1° *Institutions publiques.*

905. — *Caisse des retraites pour la vieillesse.* — La caisse des retraites pour la vieillesse a été organisée par la loi du 18 juin 1850, qui a été complétée par la loi du 12 juin 1861 [1], modifiée elle-même par les lois des 4 mai 1864 et 20 décembre 1872 [2]. Un règlement d'administration publique du

1. La loi du 12 juin 1861 avait explicitement abrogé deux lois des 28 mai 1853 et 7 juillet 1856 qui avaient antérieurement modifié la loi originaire du 18 juin 1850.

2. Les articles 9 et 10 de la loi de finances du 30 janvier 1884, sans rien changer au fonctionnement de la caisse des retraites au regard des particuliers, a modifié son fonctionnement au regard de l'État en ce sens que, depuis cette date, la caisse des retraites a une autonomie complète au point de vue financier : elle fait le service des pensions viagères avec ses propres ressources, tandis qu'antérieurement elle remettait à la Dette inscrite un titre de rente

27 juillet 1861 a été rendu pour l'application de la loi du 12 juin 1861 ; ce règlement, qui s'est substitué aux règlements antérieurs, donne tous les détails d'éxécution de la pratique actuelle [1].

906. — La caisse des retraites pour la vieillesse, qui est gérée et administrée par la Caisse des dépôts et consignations, a pour objet de constituer des pensions viagères à un âge déterminé compris entre 50 et 65 ans au choix de l'intéressé. Ces pensions viagères, à capital aliéné ou réservé au choix également de l'intéressé [2], sont formées par un capital liquidé à la date choisie par l'intéressé [3], capital qui est constitué par tous les versements de l'assuré, bonifiés des intérêts composés et des chances de mortalité évaluées d'après la table de Deparcieux. La pension viagère correspondant à ce capital est calculée d'après l'âge de l'intéressé.

Le capital réservé, qui est rendu aux ayants droit du titulaire à sa mort, qu'elle survienne avant ou après l'ouverture de son droit à pension, se compose exclusivement des versements en capital faits par lui, sans aucune bonification d'intérêts.

Ces opérations de la caisse des retraites pour la vieillesse ne diffèrent pas, en principe, des constitutions de rentes viagères qui forment un des objets principaux dont s'occupent les sociétés d'assurances. La caisse des retraites — et c'est ce qui explique sa création — offre, outre une sécurité plus grande, puisque c'est celle de l'État lui-même, des avantages spéciaux par le concours financier apporté par l'État, par les conditions plus favorables des calculs, par cer-

perpétuelle équivalant à toute pension liquidée ; la Dette inscrite servait la pension jusqu'au décès du titulaire ; après quoi le titre était définitivement annulé. Il y avait là un véritable amortissement de notre dette publique auquel on a cru devoir renoncer pour ne pas augmenter les charges du présent au bénéfice de l'avenir.

1. La Chambre des députés a adopté dans la dernière législature un projet de loi qui réorganise la caisse des retraites.

2. L'intéressé peut, à toute époque, renoncer à la réserve du capital, primitivement stipulée par lui, pour faire transformer sa pension en pension à capital aliéné.

3. L'intéressé peut, moyennant préavis d'un trimestre, reculer l'ouverture de sa liquidation et de son droit à pension jusqu'à 65 ans.

taines faveurs consenties dans les transactions, et surtout parce que ses opérations portent sur des chiffres dont la minime quotité ne rentre pas dans le cadre des opérations habituelles des sociétés d'assurances.

Ainsi, la caisse reçoit tout versement à partir de 5 francs [1], sans qu'on puisse verser annuellement au profit d'un même intéressé plus de 4000 francs [2].

En aucun cas la pension viagère acquise ne peut dépasser 1500 francs [3]; le capital des sommes excédant serait remboursé.

Le taux de l'intérêt dont bonifient les versements dans la capitalisation, primitivement fixé à 5 0/0 par la loi du 18 juin 1850, a été de 4 1/2 0/0 depuis la loi du 28 mai 1853 jusqu'à la loi du 20 décembre 1872 qui le reporta à 5 0/0; la loi de finances du 29 décembre 1882 (art. 14) l'a ramené à 4 1/2 0/0.

A ce taux fixe d'intérêt, le projet de loi voté par la Chambre des députés substitue un taux d'intérêt variable qui est fixé pour chaque année d'après le taux moyen des placements de fonds en rentes sur l'État, effectués par la caisse pendant l'année précédente (art. 12, alin. 1er) [4].

1. Le projet de loi voté par la Chambre des députés a réduit ce chiffre à 1 franc ; par contre, il abaisse à 1000 francs le maximum du versement annuel qui, non déterminé dans la loi du 18 juin 1850, fut fixé à 2,000 francs par la loi du 28 mai 1853, et élevé successivement à 3,000 et 4,000 francs par les lois des 12 juin 1861 et 4 mai 1864.

2. D'après la loi du 12 juin 1861 (art. 5), cette limitation du versement annuel ne s'applique pas aux versements effectués soit en vertu de décisions judiciaires, soit par les administrations publiques, par les sociétés de secours mutuels ou par les sociétés anonymes au profit de leurs employés, agents et ouvriers.

Le projet de loi adopté par la Chambre des députés a maintenu cette disposition (art. 7), en enlevant toutefois ce privilège aux sociétés anonymes, mais en l'étendant aux « associations de prévoyance mutuelle » au lieu de dire aux sociétés de secours mutuels.

3. Primitivement de 600 francs d'après la loi de 1850, ce maximum fut élevé à 750 francs par la loi du 7 juillet 1856, à 1,000 francs par celle du 12 juin 1861, et fixé au taux actuel de 1,500 francs par la loi du 4 mai 1864.

Le projet de loi voté par la Chambre le rabaisserait à 1,200 francs.

4. Étant admis la mobilité du taux de la capitalisation de chaque année, nous avouons ne plus comprendre comment l'article 21 du projet voté par la Chambre a continué à dire que sur chaque livret on inscrirait, avec le versement fait par tout assuré, la rente viagère correspondante ; elle devient, en

L'article 6 de la loi de 1850 dispose que « dans le cas de blessures graves ou d'infirmités prématurées régulièrement constatées, entraînant incapacité absolue de travail, la pension pourra être liquidée même avant 50 ans et en proportion des versements faits avant cette époque ». On trouve là une disposition de nature à satisfaire aux nécessités, et à faire disparaître les difficultés que nous avions particulièrement signalées pour ces cas si intéressants d'invalidité prématurée.

En reproduisant, dans son article 11, la disposition capitale qui précède, le projet de loi voté par la Chambre l'a encore amélioré en stipulant, dans son article 12, que la dotation annuelle que l'État doit faire à la caisse des retraites servirait particulièrement à élever jusqu'à un maximum de 360 francs les pensions prématurément liquidées par application de cette mesure.

Quelques points de détail restent à signaler qui différencient les agissements de la caisse publique des retraites pour la vieillesse de ceux des sociétés d'assurances : 1° toutes les pièces nécessaires au fonctionnement de la caisse doivent être délivrées gratuitement ; elles sont dispensées des droits de timbre et d'enregistrement ; 2° les pensions constituées sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de 360 francs ; 3° les versements peuvent être faits en faveur de toute personne, dès l'âge de 3 ans, sans la nécessité d'aucun examen médical préalable, et ils portent effet immédiat.

907. — La caisse nationale des retraites pour la vieillesse réalise d'une façon mathématique, aussi profitable en même temps qu'aussi sûre que possible, le problème de la constitution des retraites à acquérir à un âge donné. Elle permet même de résoudre le problème beaucoup plus difficile de la constitution des retraites d'invalidité par suite d'infirmités prématurées. Mais, même avec les sacrifices consentis par l'État, on n'arrive à ce résultat que par un concours relativement lourd de l'intéressé. Il résulte, en effet, des tables qu'à la capitalisation actuelle de 4 1/2 0/0, supérieure incontestablement à celle qu'on pourra normalement réaliser, il faut, pour s'assurer

effet, inconnue *à priori* et ne pourra plus être fixée qu'*à posteriori* par la somme des capitalisations inconnues de chaque année restant à courir.

une rente annuelle de 600 francs [1], soit à capital réservé, soit à capital aliéné, un versement annuel de l'intéressé dont nous indiquons la quotité dans le tableau ci-dessous, suivant que le versement a commencé à 16 ou 25 ans [2] et que la jouissance de la pension doit commencer à 50 ou à 55 ans [3].

AGE DE L'ASSURÉ lors du premier versement.	CAPITAL ALIÉNÉ — JOUISSANCE DE LA RENTE A		CAPITAL RÉSERVÉ — JOUISSANCE DE LA RENTE A	
	50 ans.	55 ans.	50 ans.	55 ans.
16 ans........	70 fr.	44 fr.	97 fr.	62 fr.
25 ans........	130 fr.	79 fr.	190 fr.	117 fr.

La constitution de rente à capital réservé permet de couvrir, partiellement au moins, le risque de mort du chef de famille par le capital qui fait, en cas de mort, retour aux siens : on voit seulement combien devient lourde pour l'intéressé la constitution de rente dans ce cas [4].

908. — *Caisse publique d'assurances en cas de décès.* — Pour couvrir plus spécialement le risque de mort, a été organisée la caisse d'assurances en cas de décès fondée par la loi du 11 juillet 1868, complétée pour son exécution par les décrets des 10 août 1868 et 13 août 1877.

On retrouve là l'application de principes analogues à ceux

1. La rente de 600 francs est celle qui est généralement indiquée comme le maximum dont il y a lieu de faire bénéficier l'ouvrier âgé. Toutefois, il semble qu'une rente de 360 francs devrait suffire, actuellement du moins, pour l'ouvrier âgé ayant une famille dans laquelle il pourrait continuer à vivre sans être à sa charge, mais au contraire en payant convenablement son entretien.

2. Ce sont les deux âges à partir desquels il y a un intérêt particulier à se préoccuper de la constitution des rentes : au-dessous de 16 ans, l'enfant ne peut sérieusement gagner sa vie ; ce n'est qu'à 25 ans que l'ouvrier libéré du service militaire peut s'établir.

3. On discute, on le sait, la question de savoir si la retraite de l'ouvrier, notamment de l'ouvrier mineur, doit commencer à 50 ou à 55 ans.

4. Aux renseignements qui précèdent nous ajouterons les suivants qui font connaître, au taux de capitalisation de 4 1/2 p. 0/0, les sommes à verser pour assurer une rente viagère immédiate de 100 francs à un bénéficiaire suivant

qui ont déterminé la création de la caisse des retraites pour la vieillesse. Les opérations de cette seconde caisse publique sont, en principe, analogues à celles qui forment un autre des objets principaux des compagnies d'assurances. Mais, d'une part, la caisse de l'État n'opère que pour des assurances réduites qui ne rentrent pas dans les opérations habituelles de ces compagnies [1]; elle vise une clientèle autre que la leur ; d'autre part, pour ce motif, l'État, sans compter la sécurité plus grande qu'il procure, a cru pouvoir faire à cette clientèle spéciale soit comme concours financier direct, soit par certaines faveurs, divers avantages que les compagnies ne pourraient pas donner.

L'assurance sur une tête ne peut excéder 3,000 francs (art. 4, L. 1868).

L'assurance s'acquiert par le payement de primes uniques ou annuelles ; à défaut de payement d'une des annuités, le contrat est résolu de plein droit ; mais les versements effectués, déduction faite de la part afférente aux risques courus, sont ramenés à un versement unique donnant lieu, au décès de l'assuré, à la liquidation du capital correspondant.

La prime à payer est calculée en tenant compte, d'une part, d'une capitalisation d'intérêt composé à 4 0/0 et, d'autre

qu'il a 50 ou 55 ans ; on sait que plusieurs sociétés augmentent bénévolement par cette voie les retraites acquises par leurs ouvriers ou employés au moyen des versements individuels faits par eux à la caisse des retraites :

AGE du BÉNÉFICIAIRE	SOMME A VERSER	
	Capital aliéné.	Capital réservé.
50 ans.	1230 fr.	2230 fr.
55 ans.	1110 fr.	2222 fr.

En ne permettant qu'aux associations de prévoyance mutuelle de faire un versement annuel de plus de 1000 francs pour un intéressé, le projet de loi voté par la chambre annulerait, en fait, la possibilité de continuer l'application de ce système.

1. Les compagnies ne font pas les *petites assurances*, comme le dit l'exposé des motifs de la loi de 1868.

part, de la chance de mortalité évaluée d'après les tables de Deparcieux, dont la mortalité, bien qu'appréciée au dix-huitième siècle sur des têtes choisies, est plus rapide que la mortalité effective actuelle. Afin d'éviter à l'État de trop grands mécomptes, le législateur de 1868 a cru prudent de stipuler, par comparaison avec les pratiques des compagnies d'assurances, que les primes calculées comme il vient d'être dit seraient augmentées de 6 0/0.

Les sommes assurées sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de la moitié, sans que la partie incessible ou insaisissable puisse descendre au-dessous de 600 francs.

Les relations entre l'assuré et la caisse s'établissent au moyen d'un livret-police, qui reste entre les mains de l'assuré, par l'intermédiaire des trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers des finances, percepteurs des contributions directes et receveurs des postes, qui font office, à cette fin, de correspondants, en province, de la Caisse des dépôts et consignations, laquelle est chargée de la gestion de la caisse d'assurances.

Tout individu, quel que soit son âge, est admis aux bénéfices de la caisse sans avoir besoin de subir un examen préalable des médecins, ce qu'exigent au contraire les compagnies d'assurances. Toutefois toute assurance faite moins de deux ans avant le décès de l'assuré demeure sans effet; les versements effectués sont, dans ce cas, restitués aux ayants droit, avec les intérêts simples à 4 0/0 (art. 3, L. 1868).

909. — *Caisse publique d'assurances en cas d'accidents.* — La caisse d'assurances en cas d'accident a été également instituée, sous la gestion de la Caisse des dépôts et consignations, par la même loi du 11 juillet 1868 complétée par les mêmes décrets des 10 août 1868 et 13 août 1877.

Elle est destinée à assurer, en cas d'accidents professionnels : 1° une pension viagère à la victime qui est assurée à la caisse, qu'il y ait incapacité absolue de travail, ou incapacité seulement du travail de la profession; dans ce dernier cas, la pension étant la moitié de ce qu'elle aurait été dans le premier ; 2° un secours à la veuve et aux enfants de

l'ouvrier décédé à la suite de l'accident, secours qui est égal à deux années de la pension à laquelle l'ouvrier aurait eu droit s'il avait vécu.

Le bénéfice de l'assurance s'acquiert pour la durée d'une année par le payement d'une prime annuelle qui peut être de 8, 5 ou 3 francs.

Le payement de cette prime, lors d'un accident entraînant pour l'assuré une incapacité de travail absolue ou professionnelle, donne lieu en faveur de l'assuré à l'établissement d'une pension viagère qui lui sera versée par la caisse des retraites pour la vieillesse, pension correspondant d'après l'âge de l'assuré et les tarifs de ladite caisse à un capital égal à $2 \times p \times 320$ [1], p étant la valeur de la prime annuelle

1. Cette règle a été établie par la loi de 1868 d'après les considérations suivantes.

Pour déterminer le risque de l'accident, on a pris la statistique des accidents de mines dressée par les ingénieurs des mines comme étant à la fois la plus exacte et celle qui correspondait à une des professions les plus dangereuses. Cette statistique faisait ressortir que de 1861 à 1865, sur un total de 226,739 ouvriers occupés dans les mines, minières et carrières, il y avait eu :

337 tués
1,511 blessés
soit 1,848 victimes ou 8 p. 1000.

On a admis que les 2/5 seulement de ce total pouvaient être considérés comme atteints d'incapacité de travail absolue ou professionnelle ; ce qui faisait ressortir le risque à 320 pour 100,000 ouvriers. Si l'on admet que les opérations de la caisse doivent se balancer annuellement, il en résulte que chaque assuré victime d'un accident a droit en capital, au marc le franc de la prime, à $\frac{100000}{320} = 312$ fr. 50 et en y ajoutant 4 p. 100 d'intérêt pour la durée d'un semestre 318 fr. 75, soit en chiffre rond 320. Ainsi le capital auquel l'assuré a droit par le seul effet de la mutualité, capital à transformer en rente viagère, serait de $p \times 320$. Ce capital donnerait lieu, suivant l'âge de l'assuré et la prime, à des pensions viagères dont le tableau suivant donne quelques exemples :

AGE DE L'ASSURE	VALEURS DE p		
	3	5	8
16 ans.................	56 fr.	93 fr.	149 fr.
30 ans.................	60 fr.	100 fr.	160 fr.

C'est à raison de la faiblesse de ces résultats que l'État a consenti à doubler,

payée. L'État garantit d'ailleurs que la pension sera, en tout cas, de 200 francs au minimum pour une prime annuelle de 5 francs et de 150 francs pour une prime de 3 francs.

Toutes les pensions constituées à raison de cette législation sont incessibles et insaisissables.

L'assurance peut être individuelle ou collective.

L'assurance individuelle est celle faite au nom et pour le bénéfice d'un ouvrier spécialement dénommé, au moyen d'un livret-police qui lui est propre et qui est tenu à jour par l'intermédiaire des receveurs généraux, receveurs particuliers, percepteurs ou receveurs des postes, comme le livret-police de l'assurance en cas de décès ou le livret de la caisse des retraites.

Les assurances collectives, que le décret du 13 août 1877, modifiant celui du 10 août 1868, a eu plus spécialement en vue de réorganiser, peuvent être conclues sans clause de substitution ou avec clause de substitution. Dans le premier cas la liste produite par le chef d'établissement industriel ne peut être modifiée, et il est délivré à chaque assuré un livret individuel ; il y a là plutôt des assurances individuelles faites simultanément qu'une véritable assurance collective. Dans le second cas, au contraire, il n'est pas délivré de livret individuel ; le souscripteur de l'assurance, après avoir payé la prime calculée sur le nombre moyen d'ouvriers qu'il compte occuper pendant l'année, peut, pendant toute sa durée, faire mentionner sur la liste qu'il a produite les changements survenus dans le personnel assuré. A la fin de l'année, le montant définitif de la prime est arrêté d'après le nombre moyen des ouvriers occupés chaque jour et donne lieu, soit à un versement complémentaire, soit à un remboursement, ledit versement ou remboursement augmenté des intérêts à 4 0/0 (art. 24, D. 10 août 1868 — 13 août 1877).

Lorsqu'un assuré est atteint par un accident grave, le maire, sur l'avis qui lui en est donné, constate les circonstances, les causes et la nature de cet accident par un procès-verbal auquel il annexe un certificat du médecin désigné par

de ses propres deniers, le capital $p \times 320$. Le risque admis de 3,20 p. 1000 es incontestablement exagéré : le sacrifice de l'État se trouve donc diminué.

lui, certificat faisant connaître l'état du blessé (art. 25 — 26, D. 10 août 1868).

La demande de pension ou de secours est soumise, avec ces documents, à un comité d'arrondissement composé, sous la présidence du préfet ou du sous-préfet ou de leur délégué, de quatre membres désignés par le préfet, savoir : l'ingénieur des ponts et chaussées ou des mines chargé du service de l'arrondissement ou, à son défaut, un agent désigné par lui, un médecin et deux membres de sociétés de secours mutuels s'il en existe dans l'arrondissement.

Ce comité doit donner son avis, dans les huit jours, sur les affaires susceptibles de recevoir une solution définitive; pour les autres, le comité surseoit jusqu'à production d'un nouveau certificat médical qui doit être dressé, après serment prêté devant le juge de paix, soit par le médecin membre du comité, soit par tout autre médecin désigné par le préfet ou le sous-préfet, sur la demande du comité. Avis de la visite de ce médecin est donné, huit jours à l'avance, au maire de la commune, qui avertit le blessé; celui-ci peut demander l'ajournement de la visite (art. 29, D. 1868).

C'est sur le vu de ces documents que le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations statue, en accordant ou refusant la pension. Mais il importe de remarquer que le directeur n'a pas un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. L'obtention de la pension par l'assuré qui se trouve dans les conditions légales ou réglementaires pour l'obtenir est un droit qu'il peut, en cas de refus du directeur de la caisse, faire valoir devant les tribunaux judiciaires auxquels il appartient de statuer définitivement.

Toute question de quotité de primes ou de pensions mise à part, la caisse d'assurances contre les accidents répond parfaitement à l'objet en vue duquel elle a été instituée et donne, dans des conditions convenables, la garantie du risque contre les accidents professionnels. Il y a peut-être encore pour les besoins de la pratique une complication un peu trop grande pour les assurances collectives, malgré les notables modifications apportées par le règlement de 1877; il se peut aussi que le risque admis en 1868 soit notablement trop élevé et par suite les primes disproportionnées avec les pensions : de

là peut-être l'insuccès, aussi fâcheux qu'incontestable, de cette utile institution depuis qu'elle a été créée.

910. — C'est le cas de rappeler ici le projet de loi, déjà mentionné par nous, que le gouvernement a déposé à la Chambre des députés dans la séance du 2 février 1886 (n° 395) pour rendre obligatoire, dans toutes les industries qui seront considérées, d'après un règlement d'administration publique, comme présentant un risque professionnel (art. 3), l'assurance contre les accidents, par l'intermédiaire soit de la caisse publique que nous venons d'étudier, soit « de compagnies d'assurances mutuelles ou anonymes remplissant, au point de vue de la publicité, de la gestion et du placement des fonds les conditions qui seront déterminées par un règlement d'administration publique » (art. 6).

La pension devra être au moins équivalente à celle correspondant actuellement au versement de la prime annuelle de 8 francs (art. 5), dont moitié au plus sera à la charge de l'ouvrier (art. 4) [1].

2° *Institutions privées.*

Sociétés de secours mutuels.

911. — Les sociétés de secours mutuels sont des associations privées, formées entre personnes qui y entrent ou en sortent volontairement [2]. Elles ont pour but de garantir chaque associé contre certaines éventualités dont il peut être atteint au moyen de primes versées par tous. Ce sont donc des associations fondées sur le système de la garantie des risques par la mutualité. En principe, deux éléments sont nécessaires à leur fonctionnement : 1° le nombre des membres doit être assez grand pour que, grâce à la loi des grands nombres, on puisse compter sur une proportionnalité

1. Ce projet de loi s'est visiblement inspiré, dans ses principes du moins, de la loi de l'Empire allemand du 6 juillet 1884. Il a seulement omis une règle essentielle de ladite loi. Celle-ci a, en effet, déchargé, en principe, le patron de la responsabilité civile pour ne la lui laisser que dans le cas de condamnation pénale encourue par lui à la suite d'un accident.

2. Sous réserve d'un vote pour l'admission.

déterminée entre le risque à garantir et la prime de garantie ; 2° le secours alloué doit être avec la prime à payer dans la proportion exigée par la précédente relation.

Les sociétés de secours mutuels se bornent en général à couvrir leurs membres contre les risques de la maladie, c'est-à-dire à allouer des salaires de maladie et à procurer l'assistance médicale ; généralement aussi elles assurent les frais funéraires aux membres décédés ; plus rarement elles servent des pensions d'invalidité ou de demi-invalidité ou même des retraites d'âge [1].

912. — On distingue, au point de vue juridique, les sociétés de secours mutuels en trois catégories :

1° Les sociétés *libres* ou *privées*, appelées encore quelquefois sociétés *autorisées ;*

2° Les sociétés *approuvées ;*

3° Les sociétés reconnues d'utilité publique.

913. — Les sociétés *libres* constituent des associations qui ont besoin, pour exister légalement, si elles comprennent plus de vingt membres, d'une autorisation de police par application des articles 291 et 292 du Code pénal et de la loi du 10 avril 1834 sur les associations [2]. Ces associations, sous la réserve de l'autorisation administrative qui leur est nécessaire à ce point de vue, ont une entière liberté pour rédiger leurs statuts et fixer les conditions de leur organisation et de leur fonctionnement. A raison de cette liberté, le législateur ne s'en est pas occupé ; ces associations dépendent encore exclusivement du droit privé ; toutefois l'article 4 de la loi du 9 juillet 1851 sur les caisses d'épargne leur a reconnu

1. On manque de renseignements positifs sur la valeur des risques que les sociétés de secours mutuels ont pour but de couvrir. En ce qui concerne plus spécialement la maladie, on s'accorde généralement à admettre qu'il faut compter sur une prime mensuelle de 1 fr. 50 ou une prime annuelle de 18 fr. pour assurer un salaire de maladie quotidien de 1 fr. 50.

2. Ces prescriptions abrogées par le décret du 28 juillet 1848 ont été remises en vigueur par un décret du 25 mars 1852. Dans cette période de la liberté d'association, les sociétés de secours mutuels *libres* se sont donc trouvées légalement dispensées de la formalité d'autorisation administrative. Aussi admet-on que celles fondées librement à cette époque doivent être considérées comme étant en règle au point de vue administratif.

le droit de faire à ces caisses des dépôts pouvant monter à 8,000 fr. tandis que ceux des particuliers ne peuvent dépasser 4,000 fr.

La loi du 11 juillet 1868 (art. 15) donne aux sociétés de secours mutuels autorisées le droit de conclure, pour leurs membres, des assurances collectives contre les accidents sans clause de substitution, mais non le droit à des assurances en cas de décès, qui est réservé aux sociétés approuvées. L'assurance collective précitée ne se cumule avec une autre assurance individuelle dont pourrait bénéficier le même assuré que jusqu'à concurrence d'un versement total équivalent à 8 ou 5 francs.

Si, en fait, ces associations diffèrent des caisses de fabriques ou d'établissements particuliers par les caractères que nous indiquerons ultérieurement, en droit elles s'en rapprochent singulièrement. Si la société de secours mutuels libre n'a pas de personnalité civile, elle crée entre ses membres un lien de droit résultant du contrat qui les lie : il y a, en droit, un contrat *sui generis*, une société, ou mieux une association *sui generis*, si, comme dans l'article 1832 du Code civil, on vise, sous cette appellation de société, le contrat civil qui lie les associés plutôt qu'on ne fait allusion à l'être moral que peuvent seules former certaines sociétés.

L'étude des sociétés de secours mutuels n'entrant pas spécialement dans notre cadre, nous nous bornons à ces seules généralités : nous reviendrons, du reste, sur ces contrats *sui generis* que nous venons de mentionner, en examinant les caisses de mines qui constituent la branche à coup sûr la plus importante des caisses de prévoyance d'établissements particuliers.

914. — Les sociétés *approuvées* sont régies par un décret-loi du 26 mars 1852 modifié, en ce qui concerne la nomination du président, par un décret du 27 avril 1870 [1]. Ces sociétés ne peuvent avoir pour objet que l'allocation de secours temporaires aux sociétaires participants malades, blessés ou

1. Le président, d'après le décret du 26 mars 1852, devait être nommé par l'Empereur ; il est élu par la société d'après le décret du 27 avril 1870.

infirmes et le payement de leurs frais funéraires ; elles peuvent toutefois constituer des pensions ou retraites lorsqu'elles ont un nombre suffisant de membres honoraires, c'est-à-dire participant aux versements, mais non aux allocations.

La société approuvée ne peut exister qu'après approbation de ses statuts par l'administration. Le préfet, auquel appartient la décision, a, à cet égard, un pouvoir discrétionnaire d'appréciation : il doit veiller à ce que les statuts soient conformes aux prescriptions du décret de 1852, notamment en ce qui concerne l'interdiction d'allouer des secours de chômage, et de constituer des pensions ou retraites en l'absence de membres honoraires. Les sociétés approuvées ne peuvent conserver plus de 3,000 francs en caisse, le surplus devant être déposé à la Caisse des dépôts et consignations qui leur bonifie un intérêt de 4 1/2 0/0.

En échange de l'assujettissement qu'elle leur impose, la loi reconnaît aux sociétés approuvées les divers avantages ou droits suivants.

Elles peuvent : prendre à bail des immeubles ; — posséder des objets mobiliers ; — recevoir des dons et legs ; — jouir d'une réduction des 2/3 des droits perçus par les communes sur les convois ; — réclamer à la commune un local pour leurs réunions ; — réclamer les livres qui leur sont nécessaires ; — réclamer, aux frais de la commune, pour chaque membre, un diplôme qui peut servir de passeport ; — déposer à la caisse d'épargne une somme égale au total de celles que chacun de leurs membres pourrait y déposer ; — faire des placements à la Caisse des dépôts et consignations au taux de 4 1/2 0/0 ; — recevoir une subvention annuelle sur le fonds des subventions fourni par l'État ; — placer leurs convalescents aux asiles de Vincennes et du Vésinet à un taux de faveur fixé d'abord à 0 fr. 50, puis à 0 fr. 25 par jour ; — conclure des assurances collectives en cas de décès [1] ou contre les accidents, mais sans clause de substitution, en faveur de leurs membres, par application de la loi du 11 juillet 1868.

Si la société de secours mutuels approuvée n'a pas la per-

1. L'assurance ne peut dépasser 1,000 francs par tête ; mais elle peut se cumuler avec une assurance individuelle contractée directement sur la tête du même assuré (L. 11 juillet 1868, art. 7).

sonnalité civile complète, en ce sens qu'elle ne peut posséder des immeubles, elle a tout au moins à cet égard, comme on vient de le voir, une demi-personnalité civile. En tout cas, elle constitue un être moral distinct, au regard tant des tiers que de ses membres, être moral dont la capacité de possession est simplement restreinte par la loi.

915. — C'est la loi du 15 juillet 1850 qui a donné aux sociétés de secours mutuels la faculté d'être déclarées d'utilité publique et de constituer, par suite, un établissement d'utilité publique dans la pleine acception de ce mot en droit administratif[1].

Caisses d'établissements particuliers.

916. — Les caisses de prévoyance créées pour les ouvriers ou employés de certains établissements particuliers diffèrent

1. Un projet de loi sur les sociétés de secours mutuels a été présenté par le gouvernement à la Chambre des députés le 18 mars 1882. Adopté par la Chambre, avec diverses modifications, ce projet de loi est encore pendant devant le Sénat où il a fait l'objet d'un rapport de M. Léon Say déposé dans la séance du 6 avril 1885 (n° 117). Les trois rédactions diffèrent notablement l'une de l'autre, non pas tant dans les détails que dans les principes mêmes qui leur servent de base. Les discuter et les comparer les unes aux autres nous entraînerait beaucoup trop loin et hors de notre sujet. Nous nous bornerons à dire quelques mots du système présenté par M. Léon Say qui repose, on doit le reconnaître, sur une conception qui est aussi libérale qu'elle paraît devoir être féconde.

M. Léon Say transforme l'association qui se constitue pour assurer ses membres, par le système de la mutualité, contre les risques provenant des éventualités dénommées dans la loi, en un type de société dont la loi fait un être moral à capacité simplement restreinte en ce qui concerne la possession d'immeubles, possession qui lui est interdite. La loi stipule que les statuts devront être homologués par l'administration ; l'homologation ne pourra être refusée que pour violation de la loi ou des règlements d'administration publique. La loi fixe en outre les avantages qui sont faits à l'être moral ainsi constitué en même temps qu'elle stipule les obligations auxquelles il sera tenu pour la garantie, vis-à-vis des associés, de son fonctionnement et de l'administration de la fortune commune. Ces avantages et obligations diffèrent du régime actuel des sociétés approuvées plus par des additions de détail que par des changements de fond. Toutefois il y a lieu de mentionner la proposition de comprendre, parmi les objets dont peuvent s'occuper les sociétés de secours mutuels, les prêts d'honneur aux membres participants ; c'est une innovation, en France du moins, que le Parlement ne paraît pas avoir bien accueillie.

des sociétés de secours mutuels libres ou autorisées, en ce que celles-ci comprennent des associés que ne rattache pas nécessairement entre eux un lien de communauté de travail dans le même établissement, qui entrent et sortent librement de l'association, tandis que la caisse d'un établissement particulier ne comprend que les ouvriers ou employés dudit établissement et généralement les comprend nécessairement tous, en ce sens que l'ouvrier ou l'employé doit forcément participer aux charges et avantages de la caisse par le seul fait de son travail ou emploi dans l'établissement.

A part cette différence capitale qui caractérise nettement les deux genres d'institutions, ils se rapprochent singulièrement en fait et en droit par leur objet et leur mode de fonctionnement. Comme les sociétés de secours mutuels, les caisses d'établissements particuliers ont, en effet, pour but d'assurer des secours temporaires ou viagers et l'assistance médicale aux ouvriers ou employés malades ou blessés, et parfois également des retraites d'âge. Comme dans les sociétés de secours mutuels, l'allocation de ces avantages est assurée par la contribution de tous les participants au moyen de versements faits par eux à la caisse ; il n'est pas jusqu'aux allocations données par le chef d'établissement qui ne rappellent le rôle des membres honoraires des sociétés de secours mutuels.

Toutefois, malgré ces ressemblances plus ou moins étroites, il ne faut pas conclure à l'identité à cause de la différence de fait essentielle entre les deux genres d'institutions, que nous mentionnions ci-dessus. De plus, les formes si diverses de l'intervention ou du concours du chef d'établissement sont de nature à modifier dans une large mesure le caractère propre de certaines de ces caisses.

Jusqu'ici, en dehors des deux dispositions, qui forment les articles 15 et 16 du décret du 3 janvier 1813, relatives aux exploitations de mines, le législateur ne s'est jamais occupé de la matière. Cela reste dans le domaine de la liberté des conventions et sous l'empire du droit commun ; les règles juridiques qui sont applicables ne peuvent que se déduire des principes généraux interprétés par la doctrine et la jurisprudence.

Nous croyons devoir nous borner à examiner la question en ce qui concerne l'industrie extractive : outre que nous nous éloignerons moins ainsi de l'objet de cet ouvrage, il nous suffira de rappeler qu'il n'est certainement pas d'industrie en France qui présente un ensemble plus complet et plus général de mesures prises en faveur de ses ouvriers ou employés[1].

§ III

Des caisses et institutions de prévoyance pour les ouvriers des mines.

917. — Nous avons eu, à diverses reprises, l'occasion de rappeler que le décret du 3 janvier 1813 imposait aux exploitants de mines et de minières[2] deux stipulations en cette matière[3]. Elles forment les articles 15 et 16.

Si on les prenait à la lettre, ces stipulations ne s'appliqueraient qu'aux ouvriers victimes d'accidents survenus dans les travaux et laisseraient notamment en dehors l'assistance

1. A côté de l'industrie des mines, il conviendrait toutefois de placer l'industrie des chemins de fer. M. Chauffard (*Revue générale des chemins de fer*, 1883) a, dans une note substantielle, exposé les systèmes adoptés et pratiqués par nos grandes compagnies.

2. Nous jugeons inutile de répéter pourquoi les articles 15 et 16 s'appliquent aux minières comme aux mines, mais non aux carrières.

3. On a, non sans raison, fait remonter l'origine de ces prescriptions à la disposition contenue dans l'arrêt donné par Henri IV le 14 mai 1604, disposition d'après laquelle il devait être prélevé sur chaque mine un trentième « sur la masse entière de tout ce qui en proviendra de bon et de net... pour l'entretènement d'un ou deux prêtres, selon qu'il en sera besoin, tant pour dire la messe à l'heure qui sera réglée tous les dimanches et jours de fête sur semaine, administrer les sacrements, que pour l'entretenement d'un chirurgien et achat de médicaments ».(Lamé-Fleury, *Législation minérale sous l'ancienne monarchie*, p. 88.) Seulement on n'a pas toujours pris garde que ce trentième devait être remis entre les mains du grand-maître et superintendant des mines et minières ou de son lieutenant général, et que c'était à lui, c'est-à-dire à l'administration, qu'incombaient l'organisation et le fonctionnement de ce service de secours spirituels et temporels. C'est pourquoi Louis XV, par son édit de septembre 1739, supprima ce droit de trentième, « sauf aux concessionnaires à pourvoir eux-mêmes aux dépenses sur ce nécessaires, et au grand-maître des mines ou à son lieutenant de veiller à ce qu'il soit pourvu aux secours spirituels et temporels des ouvriers et autres employés auxdites mines ». (Lamé Fleury, *loc. cit.*, p. 106.) Le régime du décret de 1813 est donc celui de l'édit de Louis XV plus que de l'arrêt d'Henri IV.

médicale pour les ouvriers atteints de maladie ordinaire ou de blessures reçues en dehors du travail. Cette distinction résulte explicitement de l'objet spécial du décret du 3 janvier 1813 et particulièrement de la rubrique du titre III, dans lequel se trouvent les articles 15 et 16, ainsi conçue : « *Mesures à prendre en cas d'accidents arrivés dans les mines, minières, usines et ateliers* ».

Aux termes de l'article 15 les exploitants sont tenus d'entretenir sur leurs établissements, dans la proportion du nombre d'ouvriers et de l'étendue de l'exploitation, les médicaments et les moyens de secours qui leur seront indiqués par le ministre des travaux publics, et de se conformer à l'instruction réglementaire qui sera approuvée par lui à cet effet[1].

L'article 16 dispose que le ministre, sur la proposition des préfets et le rapport du directeur général des mines, indiquera celles des exploitations qui, par leur importance et le nombre des ouvriers qu'elles emploient, devront avoir et entretenir à leurs frais un chirurgien spécialement attaché au service de l'établissement. Un seul chirurgien, ajoute l'article, pourra être attaché à plusieurs établissements à la fois, si ces établissements se trouvent dans un rapprochement convenable. Son traitement sera à la charge des propriétaires proportionnellement à leur intérêt.

Pour l'application de l'article 15, le ministre fit rédiger une instruction par le docteur Salmade, instruction rendue réglementaire par une circulaire ministérielle du 17 février 1813. A vrai dire, cette instruction était plus technique qu'administrative, en ce sens qu'elle indiquait, à titre de conseil ou consultation, les mesures pratiques à prendre pour donner les premiers secours aux blessés ou aux malades plutôt qu'elle ne fixait des règles de police à suivre par les exploitants. Toutefois l'instruction du docteur Salmade se terminait par un état des médicaments et la composition d'une boîte de secours. Dans sa circulaire du 17 février 1813, le ministre faisait observer que les quantités de chaque espèce de médicaments n'avaient pas été assignées parce qu'elles devaient dépendre du nombre d'ouvriers employés dans chaque établissement;

1. Nous rencontrons ici un des rares cas où un texte explicite donne au ministre la décision directe et même le pouvoir réglementaire.

« vous aurez donc à diriger, sur ce point, les maires des communes », disait le ministre aux préfets[1]. Quant à la boîte dite de secours, le ministre indiquait qu'elle devait être placée dans chaque établissement au service duquel un chirurgien serait spécialement attaché.

Ce n'a été qu'au bout de 70 ans que l'instruction du docteur Salmade a été remplacée par une instruction du docteur A. Proust, rendue réglementaire par la circulaire du ministre des travaux publics du 31 janvier 1883. Cette nouvelle instruction, mise au courant des derniers progrès de la science médicale, est rédigée dans la même forme que la première; comme sa devancière, elle constitue essentiellement une consultation médicale sur les premières mesures à prendre, et se termine par une énumération des médicaments nécessaires et l'indication de la composition de la boîte de secours. La circulaire du 31 janvier 1883 a été encore plus réservée que celle du 17 février 1813 ; le ministre s'est borné à recommander aux préfets « d'appeler particulièrement l'attention des exploitants sur les prescriptions relatives à la composition de la boîte de secours, et aux médicaments qui doivent se trouver auprès des mines ». En faut-il conclure, toute question de quantités de médicaments mise à part, qu'il doit y avoir une boîte de secours sur chaque mine, comme il doit y en avoir par exemple dans chaque train de voyageurs, ou bien seulement là où il y aura un chirurgien spécialement attaché à l'exploitation? C'est une question à laquelle l'administration paraît avoir voulu éviter de répondre directement : elle a, sans doute, pensé qu'en fait la question était sans intérêt à cause du développement donné par les exploitants, de leur propre initiative, à l'organisation satisfaisante d'un service médical convenablement outillé.

Pour ne pas avoir été sérieusement appliqué jusqu'ici, par défaut de nécessité, le droit que tire l'administration des articles 15 et 16 du décret de 1813 n'en reste pas moins entier ; le cas échéant, l'administration pourrait invoquer l'or-

1. L'intervention des maires nous paraît aussi contestable en droit qu'inacceptable en fait. La surveillance appartient évidemment à l'administration des mines dont la compétence ne nous paraît pas d'ailleurs meilleure que celle des maires.

donnance du 26 mars 1843, modifiée par le décret du 25 septembre 1882 et notamment l'article 6, pour munir d'office une mine, sur le refus du concessionnaire, et à ses frais, des médicaments et autres moyens de secours [1] prescrits par le décret de 1813. La mesure serait-elle très pratique ou très praticable? on en peut douter. En tout cas il y aurait toujours une contravention passible des pénalités du titre X de la loi de 1810.

918. — Nous ne nous proposons pas d'examiner ici, au point de vue économique ou financier, les caisses de secours des mines ; nous craindrions de sortir de notre sujet; nous nous bornons à renvoyer au rapport déjà cité de M. O. Keller (n° 896), pour les renseignements relatifs aux avantages divers que font les caisses actuellement existantes en France, soit quant à leur nature, soit quant à leur quotité, ainsi qu'aux moyens par lesquels elles se procurent les ressources nécessaires à leurs charges. On pourra notamment, grâce à ce travail si complet, se faire une idée de la proportionnalité admise en France entre ces deux éléments, en d'autres termes apprécier la valeur des divers risques auxquels est soumis l'ouvrier mineur et la quotité des secours qui lui ont été alloués dans les diverses éventualités et suivant les exploitations.

919. — Au point de vue juridique, il convient de faire en droit entre toutes ces caisses la même distinction qu'elles présentent en fait, suivant que la caisse est alimentée ou non par une retenue sur les salaires. Sans doute, au point de vue de l'économie politique, on peut être tenté de soutenir que la distinction est oiseuse : l'exploitant opère-t-il ou non une retenue sur les salaires, on est disposé à croire qu'au fond c'est exclusivement de ses deniers que la caisse est alimentée, que le prélèvement est fait exclusivement sur son bénéfice et

1. En employant cette expression des « autres moyens de secours » textuellement empruntée d'ailleurs au décret de 1813, l'ordonnance de 1843 et le décret de 1882 semblent eux aussi avoir voulu éviter de se prononcer explicitement sur la question de la boîte de secours. En somme, on peut dire que a matière reste soumise à l'appréciation discrétionnaire du ministre.

en aucune partie sur le salaire de l'ouvrier; l'ouvrier, semble-t-il, ne doit se préoccuper que du salaire net qui lui reste, et la discussion entre l'offre et la demande d'où dépend le taux des salaires ne portera que sur cette portion nette de son gain. Il y a là une question d'incidence qui, comme toutes les questions de cette nature, est d'une complexité qui la fait échapper à toute solution précise et tangible[1]. En tout cas, la jurisprudence de la Cour de cassation s'est nettement prononcée, en droit, contre l'assimilation économique qu'on serait tenté de faire (Req., 18 juin 1872, *Quincampoix*) : la distinction s'impose donc au point de vue où nous nous plaçons.

920. — Prenons d'abord les caisses alimentées totalement ou partiellement par des retenues sur les salaires des ouvriers.

La première question est de se demander quel est au juste le caractère de cette caisse ou du contrat qui peut lier respectivement l'ouvrier affilié à la caisse, l'exploitant et cette caisse elle-même.

L'arrêt précité de la Cour de cassation du 18 juin 1872 suffit pour répondre nettement.

Il faut voir dans la caisse une société ou une association *sui generis*, qui n'est pas la société de l'article 1832 du Code civil, mais qui constitue un être moral, distinct de l'exploitant ou de la société exploitante, capable d'ester en justice à ce titre, qui a des droits et qui contracte des obligations envers les ouvriers affiliés, à l'occasion desquelles peuvent surgir des contestations dont la connaissance ressortit actuellement aux tribunaux judiciaires. Par leur participation à la caisse au moyen de leurs versements, les ouvriers acquièrent soit pour

1. C'est dans la conviction que de toute façon la caisse est exclusivement alimentée des deniers de l'exploitant que plusieurs compagnies, à une époque relativement récente, notamment dans la Loire, ont pensé qu'il valait mieux pour elles à tous égards ne pas laisser subsister une fiction dont on ne se servait que contre elles; elles ont pris nettement le parti d'assumer directement toutes les charges de la caisse sans opérer aucune retenue sur les salaires. En ayant toutes les charges, elles peuvent garder exclusivement en main l'administration et la gestion. Nous ne faisons qu'indiquer la question ; elle est extrêmement délicate, très complexe, touche à bien des sujets et demanderait, pour être convenablement traitée, des développements dans lesquels nous ne pouvons entrer.

eux, soit pour leurs femmes, enfants ou ascendants, dans les conditions prévues aux statuts, des droits que les intéressés peuvent faire valoir juridiquement. Ces statuts constituent la loi des parties, le contrat synallagmatique qui les lie entre elles. Seulement toute clause illicite qui y figurerait doit être réputée non écrite et par suite considérée comme n'existant pas.

En d'autres termes, les relations de l'ouvrier avec l'être moral constitué par la caisse peuvent être identifiées, en droit, aux relations qui découleraient d'un contrat d'assurance passé avec une compagnie à laquelle seraient versées comme primes les retenues sur les salaires qui profitent à la caisse.

921. — Ces principes clairs et simples, que la jurisprudence a consacrés, lui ont permis de résoudre aisément les difficultés que la pratique a soulevées.

Ainsi, le bénéfice de la caisse est acquis à l'ouvrier, quelle que soit la cause de l'accident, alors même que l'accident serait le résultat de sa propre faute[1].

L'ouvrier qui cesse de faire partie d'une caisse réclamerait vainement la restitution, même sans intérêts, des versements faits par lui, si les statuts stipulent qu'ils sont acquis à la caisse, quel que soit le motif du départ de l'ouvrier (C. Douai, 29 mai 1884)[2].

922. — Doit être, au contraire, considérée comme dénuée de force et de portée la clause stipulant que « les pensions, même acquises et fixées, pourront être supprimées ou réduites pour des motifs graves dont le conseil d'administration sera seul juge ». Cette clause instituerait, en effet, un tribunal arbitral dispensé de tout contrôle, en dehors des conditions prescrites par l'article 1006 C. proc. civ. en matière de

1. Ainsi jugé, en matière d'assurances par l'intermédiaire d'une compagnie, par : C. Lyon, 17 février 1882, Dall., 83, 2, 91 ; — C. Dijon, 27 mars 1882, Dall. 82, 2, 225.

2. Aussi bien, hors le cas de réciprocité entre les caisses de divers établissements, on comprend difficilement, au point de vue économique, le fonctionnement régulier et continu d'une caisse fondée sur le système de la mutualité qui serait tenue à rembourser les versements des associés participants.

compromis (C. cass., Req. 18 juin 1872, *Vuillemin* c. *Quincampoix*) [1].

Doit être de même considérée comme nulle ou non écrite la clause des statuts qui stipulerait que la caisse aura à supporter les condamnations qui pourraient être imposées à l'exploitant à titre de responsabilité civile ; ces condamnations ne peuvent, en effet, résulter que d'un délit ou quasi-délit civil, et il est illicite, comme contraire à l'ordre public, de stipuler l'affranchissement des obligations qui peuvent en résulter (C. Nîmes, 24 avril 1882) [2].

923. — Il résulte de là, comme la jurisprudence l'a toujours reconnu, que les avantages de la caisse peuvent et doivent se cumuler avec l'indemnité allouée ou à allouer par les tribunaux à titre de responsabilité civile, sauf aux tribunaux à tenir tel compte qu'ils croiraient devoir le faire de l'allocation de la caisse dans la fixation de l'indemnité à titre de responsabilité civile [3].

924. — Le caractère que nous avons attribué à une caisse de mines permet sans doute de résoudre aisément les difficultés qu'on pourrait qualifier de courantes en ce sens qu'elles interviennent pendant le fonctionnement normal tant de la caisse que de l'exploitation à laquelle elle est annexée. Il faut reconnaître qu'il est d'autres questions, d'une portée relativement plus grave, que les notions qui précèdent ne suffiraient pas à résoudre.

Que deviennent, par exemple, les obligations de la caisse

1. Il ne faudrait pas conclure de cette affaire à la nullité de la clause qui stipulerait la suppression de la pension d'une veuve en cas de concubinage ou d'inconduite notoire. Il n'y aurait plus là une clause vague ni rien qui nous parût pouvoir être qualifié d'illicite. Mais la veuve lésée pourrait exercer son recours devant les tribunaux.

2. Si la jurisprudence n'a eu que rarement l'occasion de connaître de cette question en matière de caisses de mines, elle l'a, au contraire, traitée très fréquemment et toujours dans le même sens en matière d'assurances contre les accidents faites par l'intermédiaire des compagnies d'assurances (C. cass. civ., 15 mars 1876, Dall., 76, 1, 449; C. Dijon, 27 mars 1882, Dall., 82, 2, 225).

3. V. notamment, en matière d'assurances par l'intermédiaire des compagnies, ce qui revient au même en droit : C. cass. civ., 15 mars 1876, Dall., 76, 1, 449 ; — C. Paris, 14 janvier 1883, Dall., 85, 2, 83 ; — C. Nancy, 16 janvier 1884, Dall., 85, 2, 95.

lorsqu'un exploitant cède ou vend sa mine à un autre ? La caisse persiste, répond la cour de Nîmes (20 mars 1865, *Chaballier*), nonobstant la vente ; elle continue avec le nouvel exploitant comme avec l'ancien tant activement que passivement pour tous les intéressés. Mais la cour de Lyon (3 mai 1867, *Béraud* c. *Pétin, Gaudet et C*[ie]) a rejeté cette doctrine de la continuité et de la pérennité de la caisse lorsqu'il y a eu déconfiture du premier exploitant. Malgré la différence des cas dans lesquels elles sont intervenues, ces deux décisions reposent sur des doctrines difficilement conciliables entre elles. Il faut remarquer, en effet, que la question ainsi soulevée ne se rapporte et ne peut se rapporter qu'aux pensions ; dans le système de la cour de Nîmes, on arriverait à faire des pensions une sorte de charge réelle reposant sur la mine, abstraction faite de la personne de l'exploitant ; dans celui de la cour de Lyon, l'être moral représenté par la caisse s'évanouit, et avec lui ses obligations, quand un exploitant succède à un autre. Pour concilier ces deux opinions dont on ne saurait, nous le reconnaissons, contester le bien fondé en équité, il faudrait admettre que, lorsqu'il y a cession volontaire, la fiction de l'être moral continue sans modification, parce que le concessionnaire se substitue alors *de plano* au cédant sans rien modifier aux rapports des autres parties entre elles ; l'être moral qui constituait l'ancienne caisse disparaîtrait au contraire naturellement lorsqu'il y a cession forcée par voie judiciaire.

Si la caisse avait en propre quelques deniers, il va de soi qu'ils ne pourraient être confondus dans l'avoir de l'exploitant évincé qui a succombé ; ces deniers constituent le patrimoine propre de la caisse et doivent servir, dans la mesure du possible, par une liquidation à faire au mieux des intérêts engagés, à satisfaire aux obligations contractées par la caisse.

925. — En dehors de la cession volontaire ou forcée de la propriété de la mine, l'exploitation peut se trouver arrêtée soit par épuisement du gîte, soit par des difficultés économiques, soit par la seule volonté de l'exploitant. Avec la doctrine de la Cour de cassation et la fiction de l'être moral constitué par la caisse, être moral distinct de l'exploitant, les pensionnés

ne peuvent exercer d'action que contre la fortune propre de l'être moral, fortune qui pourra donner lieu, en pareille occurrence, à une liquidation amiable ou judiciaire. Si, en l'état de notre droit, on peut déjà sérieusement contester la doctrine de la cour de Nîmes admettant la continuité de la caisse malgré les changements d'exploitants, on ne saurait jamais admettre que le droit à pension contre la caisse pût devenir un droit personnel contre l'exploitant, pris non plus à ce titre, mais dans son individualité de débiteur ordinaire de droit commun.

926. — Cette question de la précarité éventuelle des pensions des caisses privées est incontestablement une des objections graves de ces formes de caisses : il ne serait pas difficile d'y remédier, ainsi que nous aurons occasion de le voir ultérieurement, sans compter qu'on peut faire observer qu'il appartient à l'ouvrier de ne s'embaucher que dans les entreprises sur l'avenir desquelles ne plane aucun doute, ou en cas contraire de réclamer un salaire plus élevé qui lui permette un prélèvement plus fort à l'effet de se constituer lui-même, comme il peut le faire, un droit à pension plus solide. Nous craignons que ces idées, qui s'inspirent des principes de liberté et de responsabilité individuelles, aient peu de chance aujourd'hui d'être considérées comme pratiques.

927. — Il résulte des diverses considérations qui précèdent qu'en principe les statuts d'une caisse, du type dont nous nous occupons ici, ne peuvent être modifiés que par la voie explicitement prévue aux statuts ou, à défaut, par l'assentiment des deux parties participantes, le concessionnaire d'une part, l'ensemble des ouvriers de l'autre. Les pensionnaires qui se croiraient lésés dans leurs droits par des modifications aux statuts non approuvées par eux auraient incontestablement la faculté de réclamer devant les tribunaux pour la garantie de ces droits.

928. — Dans les caisses de la seconde catégorie, l'exploitant intervient seul de ses deniers pour alimenter la caisse qui assure divers avantages aux ouvriers. La fiction d'un être

moral constitué par la caisse est inadmissible ici. Deux individualités seules sont en présence : l'exploitant, d'une part ; l'ouvrier, de l'autre. Il y a seulement une distinction à faire. Les avantages que l'exploitant fait à l'ouvrier sont-ils une pure libéralité, en ce sens qu'ils ne résultent d'aucune convention, d'aucun engagement, d'aucune promesse intervenus entre eux, nous ne sommes plus alors dans le domaine des contrats et du droit, mais uniquement dans celui des pures libéralités ou de la charité : c'est un sujet qui nous échappe. Mais y a-t-il eu stipulation, sous forme par exemple de statuts existants, communiqués à l'ouvrier ; alors il y a contrat avec toutes ses conséquences de droit. On serait fondé à dire que ces stipulations se lient au contrat de louage d'ouvrage passé entre l'ouvrier et l'exploitant ; les avantages éventuels qui lui sont promis, comme secours temporaires, constituent un complément de salaire. D'où il suit qu'abstraction faite de la fiction de l'être moral que l'on est conduit à admettre avec les caisses de première catégorie, la plupart des considérations présentées pour ces caisses peuvent s'appliquer à celles de la seconde catégorie en ce qui concerne du moins leur fonctionnement pendant la durée de l'exploitation.

Mais, pour être logique, si l'on n'admet plus la fiction de l'être moral, le droit à pension devient, le cas échéant, un droit personnel contre l'exploitant s'il est seul, ou contre la société exploitante.

929. — Nous ne pouvons terminer l'étude qui fait l'objet de ce paragraphe sans présenter quelques observations sur les nombreux projets de réforme mis en avant dans ces derniers temps en faveur des ouvriers mineurs.

Nous n'en retiendrons que la partie juridique, laissant toujours de côté la partie économique ou financière. Aussi bien, la proposition de loi rapportée par M. Mazeron se borne à fixer la quotité des subventions (10 0/0 du montant des salaires à verser par part égale par l'ouvrier et l'exploitant) sans parler de la valeur des risques [1] et par suite du montant

1. Nous signalerons occasionnellement ici comme particulièrement étudiées en matière de mines les tables de valeurs des risques données par M. *Fritz*

possible des allocations. Nous pouvons renvoyer aux généralités précédemment exposées sur le rapport nécessaire entre les allocations et les contributions, et sur la quotité que peuvent atteindre les unes et par suite les autres dans l'état actuel de l'industrie des mines.

Nous ne reviendrons pas non plus sur la question générale de savoir s'il y a lieu de faire sur ce sujet une législation spéciale aux mines; nous pensons avoir suffisamment déjà marqué notre sentiment à ce sujet [1].

Dans le cas où, par imitation de ce qui s'est fait dans d'autres pays juste à l'heure où ces pratiques y sont abandonnées, on croirait devoir imposer en France un régime exceptionnel aux mines, il faut rechercher quel serait le meilleur ou le moins mauvais de ceux à adopter. Ce qui doit tout d'abord donner lieu de rechercher en quoi les résultats du régime actuel sont insuffisants et comment ce régime peut et doit être modifié.

Toutes les mesures d'assistance prises ou à prendre en faveur des ouvriers mineurs, comme de tous les ouvriers en général, peuvent se grouper, ainsi que nous l'avons montré (n° 903), sous trois chefs : 1° les secours temporaires contre la maladie, comprenant l'assistance médicale ; 2° les pensions de mutilés, de veuves ou d'enfants de décédés ; 3° les retraites d'âge ou de la vieillesse.

Une pratique déjà longue et fort étendue de la Belgique et de l'Allemagne apprend que les secours temporaires contre la maladie doivent essentiellement être localisés et organisés dans un rayon restreint, limités à un seul établissement, pour peu qu'il ne soit pas trop minime. Centralisés sur une

von Ehrenwerth dans une brochure in-4° (Wien, 1885) intitulée *Vorschlag zur Reform der Bruderladen.*

1. Il nous paraît superflu de rappeler qu'en l'état de notre législation on ne saurait légalement imposer aux concessionnaires de mines des mesures obligatoires d'assistance pour leurs ouvriers. Sans doute, en Belgique, le gouvernement insère, dans les cahiers des charges, l'obligation d'une caisse de secours ou l'affiliation à des caisses de prévoyance. Mais les tribunaux de Belgique, saisis de la question, ont reconnu l'illégalité de cette clause qui, par suite, est sans portée. Aussi bien, les avantages assurés généralement en Belgique aux ouvriers mineurs sont d'une quotité si minime que l'exemple de ce pays ne peut guère être invoqué.

vaste échelle, ces secours entraînent forcément, par défaut de surveillance, un coulage considérable. Comme il ne s'agit que de secours essentiellement temporaires[1], il n'y a, du reste, pas de crainte sérieuse à avoir que la déconfiture, la disparition ou l'arrêt de l'établissement mettent le service en péril. En somme il ne s'agit, pour parer à ce premier risque, que d'organiser une société de secours mutuels réduite à l'objet simple et le plus élémentaire dont s'occupent de pareilles sociétés.

Sous la rubrique de pensions, nous comprenons les pensions résultant d'incapacité absolue ou professionnelle de travail, ou de mort par accident. Pour ces pensions il y a lieu de se préoccuper de la continuité de leur payement : il faut qu'au moment où s'ouvre le droit à pension il y ait, par un moyen quelconque, provision ou garantie pour la continuité du service de la pension. La provision n'a pas nécessairement besoin d'exister matériellement sous la forme d'un capital liquide équivalant à la rente viagère à servir au pensionné et ayant reçu une destination spéciale à cet effet; il suffit que l'organisme duquel dépend le service de la pension soit constitué de telle sorte que la continuité de ce service soit assurée.

Divers systèmes permettent d'atteindre ce résultat.

On peut recourir à l'assurance contre les accidents par des caisses publiques comme la caisse de la loi de 1868 ou par des sociétés privées, autorisées à cet effet et dûment réglementées, qui s'établiraient pour fonctionner sur les mêmes principes que la caisse de l'État[2], comme le propose le projet du gouvernement pour l'assurance obligatoire contre les accidents.

1. Nous n'avons pas distingué les secours temporaires pour accidents professionnels de ceux pour maladies par les raisons précédemment données (nº 900).

2. Si le nombre des assurés est assez grand pour que la mutualité suffise, comme dans les associations mutuelles dont il est question à l'alinéa suivant, à fournir le montant des contributions permettant de faire face au service des pensions, les primes ou contributions pourront être les mêmes dans les deux systèmes pour une même pension. Généralement les sociétés privées seront obligées de surfaire la prime pour leur permettre de constituer avec ce supplément un fonds de réserve qui les garantisse soit contre des catastrophes imprévues, soit contre une diminution de recettes.

On peut employer le système belge ou allemand qui consiste à former des associations mutuelles s'étendant sur des districts assez étendus et comprenant un assez grand nombre d'établissements pour que leur pérennité puisse être considérée comme dûment établie et que, d'autre part, le nombre des adhérents soit assez grand pour que la mutualité suffise à coup sûr à procurer les contributions nécessaires au service normal des allocations ou pensions [1].

La pension, qu'elle soit liquidée à une somme fixe ou qu'elle soit proportionnée à l'âge de l'assuré au moment où elle s'ouvre, ce qui est plus rationnel, peut et doit être acquise, dans le système de la mutualité, abstraction faite de l'époque à partir de laquelle l'assuré a fait son premier versement [2] et, par suite, de l'époque depuis laquelle il fait partie de l'association. D'où il suit qu'il n'y a pas plus lieu de se préoccuper, dans la matière des pensions dont nous traitons, de l'espèce d'asservissement que l'affiliation à une association peut créer pour l'assuré que de la restitution des fonds versés par lui à l'association qu'il est toujours libre de quitter [3].

Quant aux retraites d'âge, nous avons déjà dit qu'on ne pouvait pas trouver une organisation plus satisfaisante et plus économique [4] que celle offerte par la caisse nationale des

1. La prime ou contribution devra toujours être un peu plus forte que ne l'indiquerait cette égalité : il sera toujours prudent de constituer un fonds de réserve ou de roulement.

2. Il arrivait parfois, dans l'ancien système allemand, qu'on n'admettait le participant au bénéfice de l'assurance contre l'accident qu'au bout de deux ou trois années ; et, d'autre part, sa pension se liquidait parfois en tenant compte de son temps de service et, par suite, de la durée de ses versements. C'était faire reposer l'assurance non plus sur le système de la mutualité, mais plutôt sur celui de la capitalisation des versements et des probabilités calculées par rapport à une seule tête. Ce système, à moins d'entente entre associations, a l'inconvénient de lier l'ouvrier à l'association à laquelle il participe.

3. Ajoutons que tout ce qui est relatif aux pensions d'accidents sur les mines deviendrait sans objet si le projet de loi sur l'assurance obligatoire contre les accidents était voté.

4. Certaines caisses de retraites d'établissements privés, comme on peut le voir par le travail de M. Keller, paraissent faire des conditions beaucoup plus avantageuses que la caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Il ne faut pas se payer d'illusions à cet égard. Ces caisses peuvent actuellement fonctionner parce qu'elles sont dans la première période où les contributions dépassent encore les pensions à servir. On peut être certain qu'elles ne pour-

retraites pour la vieillesse. Le livret individuel laisse à l'ouvrier la liberté la plus entière et lui garantit de n'être jamais privé du bénéfice de ses versements.

Il résulte de ces considérations que, sous le régime actuel de la liberté, rien n'empêche de réaliser, de la manière la plus satisfaisante[1] pour les intérêts en cause, toutes les combinaisons jugées utiles à l'assistance des ouvriers des mines. Il suffit que les intéressés le veuillent.

Nous regretterions d'une façon toute spéciale la disparition du régime actuel de la liberté, non pas seulement parce que, d'une manière générale, nous croyons plus fécondes les œuvres fondées sur la liberté que celles créées par la coercition de la loi; mais encore parce que les ouvriers qui perdront au change seront plus nombreux que ceux qui y gagneraient. Il y a deux choses qu'il ne faut pas perdre de vue, en effet. D'une part, pour une importante fraction d'ouvriers, les institutions de prévoyance actuelles leur assurent, à égalité de contribution de leur part, des avantages bien supérieurs à ceux qu'ils pourront jamais obtenir avec les systèmes d'obligation légale généralement pratiqués : c'est la conséquence non seulement du concours direct et immédiat de l'exploitant, mais encore de ce fait que, dans toutes les entreprises prospères, assurées de leur avenir, toutes les caisses vivent, en réalité, sur le crédit même de l'entreprise ; elles trouvent là indirectement la possibilité de se passer de la constitution de réserves ou de provisions qui serait nécessaire sans cela. D'autre part, lorsque la loi viendra régler la matière, avec la froide rigueur qui est de son essence, il restera des misères qui ne pourront être secourues parce qu'elles ne rentreront pas dans les cas prescrits par les règlements, misères souvent d'autant plus intéressantes qu'elles ne peuvent être généralement prévues.

C'est par ces divers motifs que nous inclinons à penser que, si le système de l'obligation de l'assistance pour les

ront subsister dans leur organisation actuelle ; les cotisations devront être forcément augmentées dans l'avenir ou les pensions diminuées.

1. Nous laissons de côté naturellement les simples améliorations de détail ou d'application pratique qui pourraient être faites avantageusement à toutes les organisations actuelles.

ouvriers mineurs devait prévaloir, on pourrait se borner à poser le principe de l'obligation en fixant les *minima* soit des allocations, soit des contributions. Quant aux moyens par lesquels l'assistance devrait être réalisée, nous voudrions les voir laisser à la libre volonté des intéressés. On parviendrait ainsi à conserver certains des avantages incontestables que présente le système actuel. L'objection la plus sérieuse qu'il peut soulever, l'insécurité des pensions, pourrait être aisément levée en stipulant, par exemple, que le service de toute pension liquidée incombe à l'exploitant, devient une charge de l'entreprise, en quelques mains qu'elle passe, sous réserve du droit qu'aurait l'exploitant d'opérer des retenues déterminées sur les salaires pour constituer les fonds nécessaires; d'autre part, on reconnaîtrait au pensionné le droit de réclamer, sous l'appréciation des tribunaux, qu'il y ait provision ou garantie suffisante pour le service continu de sa pension. Les entreprises prospères, à crédit de premier ordre, dans lesquelles les ouvriers trouvent des avantages particuliers, pourraient de la sorte répondre par leur propre crédit; à ceux-ci comme à tous les autres exploitants il resterait la ressource de justifier de cette garantie par l'assurance de leurs ouvriers au moyen de la caisse de l'État contre les accidents, ou en formant entre eux des associations assez étendues. Mais, et c'est la particularité du système que nous nous bornons à indiquer, l'emploi de ces moyens serait facultatif et non obligatoire[1].

Nous n'avons parlé ni du mode de répartition des contributions entre l'ouvrier, l'exploitant et l'État, ni du mode d'administration des caisses.

Du premier point, en effet, nous dirons, comme en d'autres occasions, que la question échappe au domaine du droit pour rentrer dans celui de l'économie politique et peut-être aussi de la politique.

Quant à l'administration des caisses, elle nous paraît, en théorie du moins, d'ordre relativement secondaire, pourvu qu'elle soit organisée de telle sorte que l'on ait l'assurance

1. Ce n'est pas, nous regrettons de le constater, le système adopté par le projet de loi du gouvernement sur l'assurance obligatoire contre les accidents.

que les fonds ne peuvent jamais être détournés de leur destination statutaire, sous quelque prétexte que ce soit. Si les fonds des caisses sont fournis à la fois par l'exploitant et les ouvriers, il paraît assez rationnel que les deux parties soient représentées en proportion de la quotité de leurs versements[1].

Une surveillance générale de l'État paraît indispensable non pas tant dans la gestion même que dans l'organisation : cette surveillance s'exercera suffisamment par l'homologation obligatoire des statuts des caisses, et par le droit pour l'État, naturellement représenté par l'administration des mines, non pas de s'immiscer dans la gestion, mais d'en prendre connaissance pour prévenir à temps la violation des statuts.

1. Nous avouons ne pas comprendre par quels motifs la proposition de la Chambre des députés, rapportée par M. Mazeron, propose de donner une majorité considérable aux ouvriers lorsque les retenues des salaires sont équivalents aux versements de l'exploitant. C'est encore moins logique que la prédominance de la représentation de l'exploitant contre laquelle on s'élève, attendu que l'exploitant fournit toujours en plus, même à égalité de versements, les soins médicaux et qu'il assure le service financier. Tant il est vrai qu'il est difficile en ces matières de garder la juste mesure.

CHAPITRE XX

PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION DES MINES

§ I

Historique.

930. — Ceux qui se complaisent aux questions d'origine [1] pourraient être tentés de faire remonter notre administration des mines au *général maître gouverneur et visiteur des mines* et à ses lieutenants, dont il est question pour la première fois dans l'édit de Louis XI de septembre 1471. Les titres *de grand maître superintendant et général réformateur des mines et minières du royaume* qui furent conférés à de Saint-Julien et à de Lescot, et les autres titres non moins pompeux usités par la suite, tels que celui attribué à Antoine Vidal en 1568, ne répondaient pas à de véritables fonctions administratives ; ils n'étaient donnés qu'à des bénéficiaires de ces privilèges

1. M. E. Lamé-Fleury dans sa *Législation minérale sous l'ancienne monarchie* a consacré au personnel des mines un chapitre spécial dans lequel il a réuni tous les documents qui s'y rapportent, documents éclaircis par quelques notes résumant très bien la question : l'auteur montre que le sujet peut donner matière à une recherche intéressante pour un esprit curieux, mais qu'on n'en peut tirer aucun renseignement de portée générale.

généraux, sur la nature et la portée desquels nous n'avons pas à revenir. L'administration créée sous Henri IV par les édits de janvier 1597 et juin 1601 [1] se rapproche incontestablement de la nôtre par son intervention dans l'ouverture des exploitations ; elle en diffère en ce qu'elle avait un caractère plus particulièrement fiscal ; ce caractère devint encore plus marqué dans tous les fonctionnaires, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'ils aient été désignés, qui eurent à s'occuper ultérieurement du fait des mines. Il faut en arriver à la fin du dix-huitième siècle pour trouver une organisation rappelant celle d'aujourd'hui.

931. — Un arrêt du conseil du roi du 21 mars 1781 créa quatre inspecteurs des mines et minières du royaume « qui, d'après des tournées qu'ils feraient annuellement dans différentes provinces, se mettraient à portée de rendre compte à l'administration des mines exploitées ou non exploitées qui y existent, et qui auraient des connaissances assez étendues sur cette matière pour pouvoir juger de la manière dont se font les exploitations ; s'assurer de la solidité et régularité des travaux ; veiller à la sûreté des ouvriers qui y sont employés ; aider les entrepreneurs de leurs conseils, et indiquer à l'administration celles desdites exploitations qui, à raison de leur utilité et de leur importance, pourraient mériter plus particulièrement d'être encouragées [2] ».

Les traits les plus essentiels des attributions des ingénieurs des mines se retrouvent dans ce programme.

1. Quand on examine attentivement ces deux édits, ainsi que celui de 1604, on reste convaincu que sous Henri IV on avait entrevu le rôle à donner à une administration des mines chargée de leur surveillance, sinon de leur gestion au point de vue technique et économique ; mais il ne paraît pas que le but ait été complètement atteint, faute peut-être d'hommes compétents pour ces fonctions. En tout cas, il semble bien qu'après ce règne toute trace de pareilles visées se soit évanouie.

2. Les pays d'états avaient, d'ailleurs, en dehors de l'administration centrale, chargé des fonctionnaires de visiter et de surveiller les mines ou les établissements qui y avaient rapport.

C'est par mission des états du Languedoc que de Gensanne publiait, en 1776, son *Histoire naturelle de la province du Languedoc* (5 tomes en 3 vol.).

Dans la Picardie et l'Artois il existait des inspecteurs de tourbières.

En 1777, avait été créée l'*inspection générale des visites et opérations relatives aux carrières de Paris*.

Deux ans après, un arrêt du conseil du 13 mars 1783 créait l'école des mines de Paris [1], en stipulant que les inspecteurs et sous-inspecteurs royaux devaient être pris parmi les élèves brevetés qui en sortiraient [2].

Au moment de la Révolution, l'administration et le corps des mines se composaient : d'un intendant, de deux commissaires du roi, cinq inspecteurs généraux, trois sous-inspecteurs et six ingénieurs dont on devait augmenter le nombre à mesure que les élèves auraient acquis une instruction suffisante [3].

La loi du 25 mai 1791 qui avait réparti les services publics entre les ministères avait attribué le service des mines au ministère de l'intérieur, duquel il continua à dépendre (sauf bien entendu pendant la disparition des ministères de 1794 à 1795), jusqu'à la création du ministère des travaux publics par l'ordonnance du 19 mai 1830.

L'ancien corps des mines était resté provisoirement en fonctions [4] en vertu de la loi du 27 janvier 1792 ; il ne devait être réorganisé que par l'arrêté du comité de salut public du 1er avril 1794 sous la direction de l'*agence des mines*.

932. — Cette agence, composée de trois membres nommés par le comité de salut public, avait été créée par un arrêté dudit comité du 1er juillet 1794 (13 messidor an II). Placée sous l'autorité de la *commission des armes et poudres*, qui était une des douze commissions ayant remplacé les ministères en vertu du décret de la Convention du 1er avril 1794 (12 germinal an II), l'agence était chargée de la gestion du

1. Cinq ans auparavant, par lettres patentes du 12 juin 1778, Louis XVI avait établi à l'hôtel des monnaies de Paris une chaire de minéralogie et de métallurgie docimastique, à laquelle fut appelé Sage, membre de l'Académie des sciences, qui devint ensuite professeur de chimie, minéralogie et docimasie à l'École des mines.

2. Les cours duraient 3 ans, du 1er novembre au 1er juin ; il y avait 3 professeurs faisant chacun 3 leçons par semaine de 3 heures chacune. Fermée en 1790, l'École des mines de Paris fut réorganisée par le comité de salut public en 1794 en même temps que l'*Agence des mines*. En 1804 l'École émigra à Pesey pour être rétablie à Paris en 1816.

3. E. Lamé-Fleury, *loc. cit.*, p. 191, d'après de Bonnard.

4. Mais peu régulièrement appointé, paraît-il ; la loi du 27 janvier 1792 avait spécialement pour objet de faire payer les appointements dus aux officiers des mines pour l'année 1791 et ceux des élèves pour 1790 et 1791.

service des mines ; elle avait, à cet effet, sous sa direction les inspecteurs, ingénieurs et élèves, dont le cadre et l'organisation furent fixés par l'arrêté du comité de salut public du 6 juillet 1794 (18 messidor an II). Il y avait 8 inspecteurs, 12 ingénieurs et 40 élèves choisis par l'agence parmi les inspecteurs ou ingénieurs de l'ancien corps ou parmi les directeurs de mines. Les inspecteurs et ingénieurs résidaient tous à Paris où ils restaient 4 mois de l'année, pendant l'hiver[1] ; ils devaient consacrer les 8 autres mois à des tournées. Les 8 arrondissements entre lesquels la France était partagée devaient être visités chaque année par un inspecteur ayant sous ses ordres un ingénieur et deux élèves. Leur rôle était, comme celui des officiers actuels des mines dans leurs tournées de service, un rôle d'observation et de surveillance générale ; ils devaient, en outre, éclairer les exploitants de leurs conseils ; susciter de toutes manières les recherches et les découvertes ; réunir tous les renseignements utiles. A Paris l'assemblée des inspecteurs et ingénieurs, constituant un conseil, se réunissait en conférence deux fois par décade, pour répondre à tous renseignements demandés par l'agence.

Par la loi du 2 octobre 1795 (10 vendémiaire an IV), le service des mines faisait retour au ministère de l'intérieur qui était reconstitué.

Dans ce même mois, la loi du 22 octobre 1795 (30 vendémiaire an IV) réorganisait, par son titre II, l'École polytechnique sur ses bases actuelles; dans son titre VI, elle décidait la création d'une école pratique qui devait être établie près d'une mine[2] et substituait un *conseil des mines* à l'agence, sans rien changer, du reste, à l'organisation ancienne de l'administration du corps des mines.

1. Pendant ces 4 mois, les élèves devaient être envoyés par l'agence dans une des mines les mieux exploitées pour y prendre des leçons de pratique (art. 18, A. 6 juillet 1794).

2. D'abord placée, par une décision ministérielle du 28 nivôse an IV, près des exploitations de Sainte-Marie aux Mines, cette école fut ensuite fixée, par décision ministérielle du 14 germinal an IV, près des mines de Giromagny ; mais elle ne fut établie que par l'arrêté consulaire du 23 pluviôse an X (12 février 1804) à Moutier en Savoie près des mines de Pesey où elle resta jusqu'à la fin de l'Empire. Ce fut par suite de sa disparition que fut créée l'école de Saint-Etienne par le décret du 2 août 1816, en même temps qu'était réorganisée l'école de Paris par le décret du 5 décembre 1816.

Ce ne fut que par un arrêt du Directoire exécutif du 4 juillet 1796 (16 messidor an IV) que prévalut le principe de la résidence des ingénieurs en province et seulement « dans les arrondissements minéralogiques de la République où le bien du service l'exigera, et pour le temps qui sera jugé convenable ».

Peu après, sous le Consulat, le corps se trouvait organisé dans des conditions rappelant sensiblement l'organisation actuelle que nous avons maintenant à examiner.

§ II

De l'administration actuelle des mines.

933. — Immédiatement après la promulgation de la loi de 1810, le corps des mines fut l'objet d'un décret organique du 18 novembre 1810, qui est encore en vigueur dans son ensemble et dont les dispositions doivent seulement être combinées avec le décret-loi du 14 décembre 1851 pris pour la réorganisation du service. Depuis cette date il n'a plus été rendu, pour modifier les dispositions de ces textes principaux, que des décrets sur des objets spéciaux[1].

934. — Le service des mines dépend du ministère des travaux publics depuis l'ordonnance royale du 19 mai 1830 qui créa ce ministère en démembrement du ministère de l'intérieur. Le ministre des travaux publics est donc le chef du service et l'autorité supérieure dans la matière, suivant les règles du droit administratif applicables aux services publics dépendant d'un ministère.

Au point de vue du personnel, les ingénieurs des mines, comme tous les fonctionnaires et agents dépendant du minis-

1. Les plus essentiels de ces décrets sont les suivants :
28 mars 1852, fixation des cadres du corps par le ministre ;
23 avril 1856, répartition du service sur le territoire français ;
30 octobre 1879, congés renouvelables des ingénieurs ;
18 février 1882 et 26 décembre 1883, tableau d'avancement.

tère des travaux publics, ressortissent à la direction du personnel[1].

Au point de vue du service, les affaires sont concentrées dans une division du ministère dont les destinées ont été fort variables. Tantôt constituée en direction distincte, elle a fréquemment passé par diverses directions, associée soit avec le service des chemins de fer en exploitation, soit avec celui des routes et de la navigation. C'est la situation où elle se trouve actuellement en vertu du décret du 25 mars 1885 rendu par application de l'article 16 de la loi de finances du 30 décembre 1882.

935. — Le corps des mines comprend : des inspecteurs généraux de 1re et de 2e classes; des ingénieurs en chef de 1re et de 2e classes; des ingénieurs ordinaires de 1re, 2e et 3e classes; des élèves ingénieurs qui ne font pas partie de l'administration active.

Au-dessous et sous les ordres de ces fonctionnaires, des gardes-mines forment un cadre à part d'agents concourant au fonctionnement du service.

Depuis le décret du 28 mars 1852, qui a modifié sur ce point le décret organique du 24 décembre 1851, les cadres tant des ingénieurs que des gardes-mines sont réglés par le ministre suivant les besoins du service et en raison des crédits ouverts au budget.

936. — Parmi les attributions du corps des mines il y a lieu de distinguer le service ordinaire, les services accessoires et les services détachés.

1. L'article 16 de la loi de finances du 30 décembre 1882 a stipulé que l'organisation centrale de chaque ministère devait être fixée et ne pourrait être modifiée que par des règlements d'administration publique. Le règlement relatif au ministère des travaux publics a été rendu par décret du 25 mars 1885. Les services ont été répartis, en dehors du cabinet du ministre, en trois directions : 1° personnel, secrétariat et comptabilité (3 divisions) ; 2° routes, navigation et mines (3 divisions dont celle des mines partagée en 2 bureaux mines et statistique) ; 3° chemins de fer (4 divisions).

Par un décret du 7 août 1885, les deux dernières directions ont été confiées momentanément à un même directeur qui a pris le titre de directeur général des ponts et chaussées, des mines et des chemins de fer.

Le service ordinaire comprend l'exécution des lois et règlements en ce qui concerne : 1° les mines, minières et carrières ; 2° les appareils à vapeur ; 3° les eaux minérales[1].

Dans les services accessoires [2] rentre principalement le service du contrôle des chemins de fer en exploitation, généralement confié à des ingénieurs chargés en même temps du service ordinaire, mais qui quelquefois cependant sont exclusivement attachés à ce service. Il en est de même du service de a carte géologique détaillée de la France.

Les services détachés sont ceux dépendant d'autres ministères que celui des travaux publics, services dont peuvent être chargés des ingénieurs des mines mis par le ministre des travaux publics, et sur leur demande, à la disposition des ministrse compétents.

937. — Nous n'avons à examiner ici que la partie du service ordinaire concernant les mines, minières et carrières.

Le but et l'objet du service sont d'assurer l'exécution des lois et règlements sur la matière. Comme, en somme, l'industrie des mines, minières et carrières est exclusivement aux mains de l'industrie privée, il semble au premier abord qu'un pareil service ne doive consister que dans une surveillance, surveillance exigeant les qualités techniques et professionnelles nécessaires à toute personne pour qu'elle puisse s'acquitter intelligemment d'un travail d'inspection déterminé

1. Le service des eaux minérales dépend du ministère de l'industrie et du commerce. Nous le rangeons dans le service ordinaire, en ce qui concerne l'exécution des lois et règlements, parce que l'intervention des ingénieurs des mines est obligatoirement prescrite par la loi du 14 juillet 1856 et les décrets, rendus pour son exécution, des 8 septembre 1856 et 28 juillet 1860. Mais les ingénieurs des mines ne sont pas placés, pour ce service, sous la direction du ministre de l'industrie et du commerce. Ils restent sous l'autorité du ministre des travaux publics, qui a seul et exclusivement des relations de service avec son collègue de l'industrie et du commerce ; ce régime, qui ne laisse pas d'être assez anormal, a été définitivement fixé par un arrêté du chef du pouvoir exécutif du 30 août 1871, modifiant sur ce point le régime établi antérieurement par les décrets des 17 juillet et 14 août 1869, le premier de ces deux décrets étant celui par lequel a été créé le ministère du commerce en démembrement du ministère des travaux publics.

2. Une partie des services que nous qualifions d'accessoires rentre dans ceux que le décret du 24 décembre 1851 désigne sous le nom de service extraordinaire.

par des lois ou règlements. Il y a quelque chose de plus pour le service ordinaire des mines. Sans parler du rôle de conseils désintéressés de l'industrie privée, auquel le décret du 18 novembre 1810 avait fait une si large part, mais que les changements survenus dans la direction des industries privées non moins que les mœurs et les idées ont singulièrement réduit pour ne pas dire annihilé, les ingénieurs des mines, de par la loi et les règlements, ne peuvent s'astreindre à exercer une surveillance étroite pour faire observer une réglementation fixée avec précision. Dans notre droit minier actuel, les ingénieurs des mines se trouvent nécessairement conduits à des recherches et à des applications d'un caractère plus étendu et d'une portée plus haute que ne le comporte un simple rôle de surveillance de police administrative. L'État n'a pas renoncé en France à une intervention au point de vue économique et technique dans la matière des mines. Il intervient dans les recherches pour accorder ou refuser des permissions; il intervient et d'une façon fort étroite dans l'institution des concessions; enfin dans les mines instituées il peut intervenir si leur exploitation est restreinte ou suspendue ou plus généralement conduite de manière à menacer l'intérêt public. Pour tous ces objets, l'intervention de l'administration est discrétionnaire, ce qui veut dire non pas arbitraire, mais dégagée de l'étroitesse et de la sécheresse de prescriptions de police. Il faut faire acte d'administrateur éclairé et d'ingénieur compétent encore plus que d'inspecteur zélé. C'est par là que s'accroissent singulièrement l'étendue et la portée du rôle des ingénieurs des mines, même en s'en tenant à l'application la plus étroite de notre législation actuelle. Sans doute, à de très rares exceptions près, les ingénieurs n'ont pas la responsabilité des décisions à prendre; ils ne sont généralement que des agents de préparation. Mais cette préparation a une importance si capitale ; c'est tellement sur elle que repose la solution à intervenir; elle en fournit tous les éléments au point qu'on peut dire que c'est bien aux ingénieurs qu'incombent, en fait, la charge comme l'honneur du service.

938. — Pour tout le service ordinaire, le territoire de

la France se trouve partagé en arrondissements minéralogiques, subdivisés eux-mêmes en sous-arrondissements minéralogiques ; les arrondissements minéralogiques sont répartis en cinq divisions, ressortissant chacune à un inspecteur général. Ce nombre des divisions a été fixé par un décret du 23 avril 1856 qui attribue au ministre la faculté de répartir entre ces divisions et de délimiter les arrondissements et sous-arrondissements minéralogiques [1].

Dans chaque arrondissement minéralogique le service est confié à un ingénieur en chef qui est chef de tout le service ordinaire [2] ; les sous-arrondissements minéralogiques sont confiés respectivement à des ingénieurs ordinaires qui dépendent de l'ingénieur en chef.

Chaque arrondissement minéralogique comprend un ou plusieurs départements. Les sous-arrondissements minéralogiques comprennent habituellement eux-mêmes un ou plusieurs départements : il en est toutefois, dans le Nord et la Loire, qui ne portent que sur des fractions de département ; dans ce cas, les délimitations des sous-arrondissements minéralogiques ne correspondent pas nécessairement avec celles des arrondissements de sous-préfecture.

Le nombre et la délimitation des arrondissements a fréquemment varié. Actuellement la France est partagée en 17 arrondissements comprenant 37 sous-arrondissements, à raison de 2 ou 3 sous-arrondissements par arrondissement. Chaque division d'inspection comprend 3 arrondissements, sauf celle du Nord-Ouest qui en a 5.

L'Algérie forme un arrondissement à 4 sous-arrondissements, rattaché à l'inspection métropolitaine du Sud-Est.

939. — A côté du ministre est placé le conseil général

1. Avant le décret du 30 avril 1880 relatif à la surveillance des appareils à vapeur, ce service était dans certains départements confié aux ingénieurs des ponts et chaussées, à titre de service accessoire. Depuis le décret précité, l'ingénieur en chef des mines est chef du service de la surveillance des appareils à vapeur pour tout son arrondissement ; mais le ministre a la faculté de mettre sous ses ordres, pour ce service, dans certains départements, les ingénieurs des ponts et chaussées.

2. Une exception se présente dans le département de la Seine : le service des appareils à vapeur y constitue un service distinct confié à un ingénieur en chef autre que celui chargé du service ordinaire.

des mines, composé de tous les inspecteurs généraux en activité de service ; il fonctionne comme un conseil consultatif dont le ministre peut prendre l'avis sur toutes les affaires qu'il croit utile de lui renvoyer [1]. Il doit être nécessairement consulté, à peine de violation des formalités substantielles de l'instruction, dans un certain nombre d'affaires expressément indiquées par divers règlements.

C'est ainsi qu'aux termes de l'article 46 du décret du 18 novembre 1810, le conseil général des mines doit être consulté sur toute demande en concession de mines et par suite sur toute affaire qui doit s'instruire comme ces demandes telles que les demandes en réunion, extension, partage, renonciation relatives à des concessions instituées [2]. En vertu du même article, le conseil général doit être nécessairement consulté sur les questions contentieuses qui doivent être décidées par le ministre ou portées au conseil d'État : « dans ce dernier cas, stipule ledit article, son avis, signé de la majorité des membres, sera joint au rapport qui nous sera soumis sur ces questions, » ce qui veut dire, aujourd'hui que le conseil d'État a une juridiction propre en matière contentieuse, que l'avis du conseil des mines doit être simplement soumis au conseil d'État ayant à statuer au contentieux.

Parmi les affaires qui doivent être nécessairement soumises au conseil des mines, nous signalerons également : par application de l'article 24 du décret du 24 décembre 1851 la révocation des ingénieurs [3]; et, en vertu du décret du 8 septembre 1856, les demandes en déclaration d'intérêt public et

1. Bien que le service des appareils à vapeur rentre dans le service ordinaire des ingénieurs des mines, ce n'est pas le conseil général des mines qui en connaît. Il existe, pour cet objet, au ministère des travaux publics un autre conseil consultatif, dit commission centrale des appareils à vapeur, qui, en dehors des avis facultatifs qui peuvent lui être toujours demandés, doit être nécessairement consulté dans certains cas, prévus notamment par les décrets des 30 avril 1880 et 9 avril 1883 sur les appareils à vapeur à terre ou ur les bateaux naviguant en eau douce.

2. L'article 46 du décret du 18 novembre 1810 mentionne explicitement les partages de concession ; pour les autres affaires, l'avis nécessaire du conseil se déduit de l'assimilation de leur procédure à celle de l'institution des concessions.

3. Nous reviendrons ultérieurement sur la controverse soulevée relativement à la portée de l'avis émis par le conseil général des mines en pareille occurrence.

en attribution de périmètre de protection, relatives aux sources d'eaux minérales.

940. — Avant de spécifier les rôles respectifs des différents membres du corps des mines, en ce qui concerne le service ordinaire, il est essentiel de caractériser la nature de leur rôle au point de vue du droit administratif.

A cet égard il suffit de dire que les ingénieurs des mines ne sont pas des agents directs au sens précis de ce mot ; les agents directs, en cette matière, sont les agents directs généraux, c'est-à-dire le Président de la République, le ministre des travaux publics et le préfet, chacun en ce qui le concerne suivant les cas et conformément aux règles que nous avons fait connaître en leur lieu et place. Les ingénieurs des mines ne sont, en droit administratif, que des agents de préparation, des agents chargés de renseigner les agents directs qui seuls peuvent valablement délivrer les autorisations ou faire des injonctions et défenses aux citoyens.

Nous avons déjà signalé la portée exacte des observations que les ingénieurs des mines peuvent et doivent faire, en certaines circonstances, aux particuliers, notamment dans leurs procès-verbaux de visite des mines (n° 626) et sur le registre d'avancement. Toutes autres observations analogues qu'ils croiraient devoir présenter sous une autre forme auraient la même portée.

Si les ingénieurs des mines n'ont pas l'action directe, ils ont, d'autre part, le droit et le devoir de prendre, dans les limites de leur compétence, l'initiative des propositions à soumettre aux agents directs toutes les fois qu'un fait parvenu à leur connaissance leur paraît de nature à nécessiter une décision de la part de l'administration, une prescription de faire ou de ne pas faire à enjoindre à quelqu'un. Dans ce même ordre d'idées, ils ont le droit et le devoir de prendre l'initiative des propositions à soumettre au préfet pour élever le conflit d'attributions, s'ils viennent à apprendre que les tribunaux judiciaires sont saisis d'une affaire qu'ils estiment appartenir à la juridiction administrative.

Dans l'accomplissement de toutes ces fonctions, ils doivent naturellement se conformer soit au fond, soit pour la procé-

dure ou les formalités, non seulement aux lois et règlements, mais encore aux instructions de détail qui peuvent leur être données soit par le préfet, soit par le ministre et notamment par les circulaires de ce dernier.

En dehors de leur intervention dans les choses qui ressortissent spécialement au droit administratif, les ingénieurs des mines ont le droit et le devoir de constater les infractions aux lois et règlements relatifs aux mines par des procès-verbaux qui doivent être transmis au procureur de la République compétent. Nous n'avons pas à revenir ici à cet égard sur ce que nous avons dit relativement aux pénalités dans le chapitre XVIII.

941. — Ces principes généraux rappelés, indiquons plus spécialement les fonctions propres à chacune des diverses catégories d'ingénieurs : nous devons nous borner à une vue d'ensemble, ayant eu occasion, lorsque c'était nécessaire, de spécifier, pour chaque objet en particulier, les attributions qui incombent plus spécialement à chacun.

L'ingénieur en chef chargé d'un arrondissement minéralogique est chef de service en ce sens qu'il doit diriger et surveiller, dans l'accomplissement de leurs fonctions, les ingénieurs ordinaires chargés d'un service de sous-arrondissement minéralogique dépendant de l'arrondissement. En principe, c'est l'ingénieur en chef seul qui correspond avec les agents directs, le préfet et le ministre, comme avec le procureur de la République. En règle générale, et par application des principes généraux du droit administratif, l'ingénieur en chef ne correspond pas directement avec le ministre. C'est par l'intermédiaire obligé du préfet qu'il doit demander et recevoir des instructions ; c'est à lui qu'il doit soumettre les renseignements et propositions du service local des mines, soit que ces propositions aient été demandées par le préfet, soit que le service des mines en ait pris l'initiative. Néanmoins, dans certains cas, l'ingénieur en chef peut ou doit correspondre directement avec le ministre soit pour certaines catégories d'affaires spécifiées par des instructions générales, comme par exemple lors de la rédaction des affi-

ches de demandes en concession (nº 148)[1], soit dans des cas spéciaux sur un ordre direct et particulier du ministre.

L'ingénieur en chef doit faire des tournées tant pour être à même de donner son avis sur les affaires à instruire par le service local, que pour s'assurer que le service de surveillance, plus spécialement confié aux ingénieurs ordinaires, fonctionne régulièrement et d'une façon satisfaisante.

942. — L'ingénieur ordinaire est, en effet, l'agent auquel incombe d'une façon plus spéciale et plus directe l'exercice de la surveillance immédiate sur les exploitations ou plus généralement sur l'application des lois et règlements relatifs aux mines, minières et carrières. C'est de lui principalement qu'on peut dire, en ce qui concerne ce sujet, qu'il doit avoir l'œil partout et le bras nulle part. C'est également l'ingénieur ordinaire qui, sur le renvoi qui lui en a été fait par l'ingénieur en chef, instruit au premier degré les affaires émanées des agents directs auxquels seuls les particuliers doivent adresser leurs demandes ou requêtes[2]; il doit, à cet effet, fournir, avec son avis sur la suite à donner, tous les renseignements de fait et de droit nécessaires pour que la solution définitive puisse être prise par l'autorité compétente en connaissance de cause. Il peut et il doit, en outre, formuler de sa propre initiative des propositions, en en justifiant de même les motifs, toutes les fois qu'il croit nécessaire ou utile

1. Une circulaire ministérielle du 22 mars 1883 a prescrit aux ingénieurs, indépendamment des rapports ou procès-verbaux ordinaires du service, d'adresser directement au ministre un avis sommaire, répété autant de fois que la situation l'exigera, et donné par la voie télégraphique s'il y a lieu, lors d'événements exceptionnellement graves qui se produisent dans leur service, tels que : grèves, explosions de grisou ou autres accidents, dépassant, dans leurs effets, ceux qui peuvent être considérés comme inhérents à l'exploitation des mines. Ces avis sommaires et directs doivent, en principe, émaner de l'ingénieur en chef. Toutefois, par assimilation à un régime analogue, organisé en matière d'accidents de chemin de fer par une circulaire ministérielle du 6 décembre 1867, on doit admettre qu'en cas soit, d'absence, soit d'éloignement de l'ingénieur en chef, c'est l'ingénieur ordinaire, dès qu'il est avisé, qui doit prendre sur lui, le cas échéant, d'adresser le premier avis sommaire et direct au ministre, en ayant soin de le communiquer en même temps à l'ingénieur en chef et de lui annoncer l'envoi fait au ministre.

2. A l'exception des avis d'accidents qui doivent être envoyés directement par l'exploitant à l'ingénieur ordinaire.

de provoquer une décision des autorités compétentes.

Il doit, dans l'accomplissement de ses fonctions, non seulement se conformer aux instructions générales sur la matière, mais encore aux instructions de détail ou particulières qui peuvent lui être données par l'ingénieur en chef.

C'est, en principe, par l'intermédiaire obligé et nécessaire de l'ingénieur en chef que l'ingénieur ordinaire doit faire passer ses propositions et les procès-verbaux qu'il peut avoir dressés ou fait dresser par les gardes-mines placés sous ses ordres. Il n'y a d'acte émané du service des mines qu'après avis ou visa de l'ingénieur en chef. L'ingénieur ordinaire ne correspond directement ni avec le ministre [1], ni avec le préfet [2] ni en général avec aucune autorité constituée. Sa correspondance avec les exploitants ou avec les particuliers ne peut jamais avoir que ce caractère purement officieux qui a été défini ci-dessus.

943. — Les gardes-mines concourent au service qui est confié à l'ingénieur des mines dans les limites et sur les indications données par lui, sous réserve des instructions qui peuvent émaner de l'ingénieur en chef. Aucun document dressé par un garde-mines, pas plus un procès-verbal que tout autre, ne peut être transmis à qui que ce soit sans l'avis ou le visa de l'ingénieur ordinaire.

944. — A ces règles générales sur le mode d'action ou d'intervention des ingénieurs des mines, il n'est fait d'exception que dans le cas de danger imminent ou d'accident arrivé. Dans ces deux cas seulement, l'ingénieur ordinaire ou même,

1. Nous avons indiqué (n° 941, note) dans quels cas l'ingénieur ordinaire pourrait et devrait correspondre directement avec le ministre.

2. Il semblerait résulter tant des articles 3 et 4 du décret du 3 janvier 1813, que de l'article 2 de l'ordonnance du 26 mars 1843 modifiée par le décret du 25 septembre 1882, si on entendait ces textes à la lettre, que l'ingénieur ordinaire, dans les cas d'accidents auxquels il est fait allusion par les textes précités, devrait envoyer directement son rapport et ses propositions au préfet. Ce serait une erreur : il faut admettre qu'en parlant de la transmission au préfet, on a sous-entendu par l'intermédiaire et avec l'avis de l'ingénieur en chef, comme implicitement compris, par application des principes généraux, dans toute transmission émanant de l'ingénieur ordinaire.

à son défaut, le garde-mines, ont des pouvoirs directs pour prendre les mesures qui leur paraîtraient nécessaires soit pour conjurer le danger, soit pour procéder au sauvetage ; nous n'avons pas à revenir sur ce que nous avons dit à ce sujet (nos 623 et 627).

945. — En dehors des attributions que l'on peut qualifier de normales, qui viennent plus spécialement de nous occuper, les règlements ont posé relativement aux devoirs des ingénieurs des mines certaines règles qu'il est utile de rappeler ici.

946. — Déjà nous avons mentionné le rôle de conseil désintéressé de l'industrie que, dans l'origine, on entendait confier comme un devoir au corps des mines, ainsi qu'en fait foi l'article 32 du décret du 18 novembre 1810 qui porte :

« Ils (les ingénieurs des mines) préviendront les propriétaires des vices ou défectuosités qu'ils auront remarqués dans leurs mines, usines ou machines ; ils pourront leur proposer des vues d'amélioration, et aider les directeurs d'établissements de leurs lumières et de leur expérience. »

Encore que nous ayons, — ce dont nous nous enorgueillissons, — l'honneur de lui appartenir, il nous sera permis de constater que le corps des mines n'a certes pas faibli à la tâche que le législateur de 1810 avait entrevue pour lui. En reprenant l'histoire de l'exploitation des mines depuis cette époque, il ne serait pas difficile d'établir que l'action du corps des mines n'a pas été étrangère à la situation technique, voire même économique, dans laquelle elle se trouve aujourd'hui et qui peut sans désavantage, au point de vue de l'art et de la sûreté, être comparée à celle de tous nos voisins et concurrents. Aujourd'hui les temps sont bien autres qu'au début de ce siècle. Grâce en particulier à l'enseignement que le corps des mines a prodigué aux Écoles de Paris et de Saint-Étienne, la science et l'art des mines se sont largement répandus. L'industrie privée est de force aujourd'hui à marcher seule. Puis les mœurs et les usages d'autrefois ont disparu sous l'empire d'idées nouvelles, si différentes à tant d'égards de celles du début du siècle. Ce qu'on a pu en 1810 insérer

dans un règlement n'y trouverait certainement plus sa place aujourd'hui; l'article 32 du décret du 18 novembre 1810 n'en subsiste pas moins; il serait d'autant plus inutile de songer à le faire disparaître que, aussi facilement les conseils se donnent, aussi facilement on peut se dispenser de les suivre. Quant à en donner, alors même qu'on les croit excellents — et qui ne croit excellents ceux qu'il émet ? — nous dirions volontiers à nos jeunes camarades : « attendez qu'on vous les demande, non sans une certaine insistance, qui marque bien un réel désir de vous les voir donner ; vous refuseriez encore néanmoins, nous n'affirmerions pas que vous seriez désapprouvés; l'article 32 du décret de 1810 dit que vous pouvez, mais non pas que vous devez aider les exploitants de vos lumières et de votre expérience ».

947. — A côté des conseils désintéressés il y a les conseils intéressés, c'est-à-dire ceux des ingénieurs des mines directement mêlés à l'industrie privée et par suite payés par elle. Le cas fait l'objet des articles 43 et 44 du décret du 18 novembre 1810, desquels il résulte que les ingénieurs des mines, même chargés d'un service ordinaire, peuvent, tout comme des ingénieurs civils, accepter toute situation ou mission technique appointée dans l'industrie privée, momentanément ou d'une façon continue, mais avec une autorisation expresse du ministre des travaux publics ; en tout cas :

« Ils ne pourront, dit l'article 43, ni verbaliser, ni faire de rapport, ni s'immiscer, d'une manière quelconque, dans les affaires judiciaires ou administratives, auxquelles lesdites exploitations donneraient lieu. »

Ce qui revient à dire qu'ils ne peuvent accepter de pareilles missions ou situations pour les exploitations comprises dans le ressort de leur service.

948. — L'article 73 de la loi du 21 avril 1810 suffit pour établir que les expertises devant les tribunaux judiciaires ou administratifs peuvent être confiées aux ingénieurs des mines [1].

1. On pourrait même inférer de cet article et de la discussion à laquelle il a donné lieu au conseil d'État que les expertises de mines devraient être de préférence confiées aux ingénieurs des mines.

Le rapprochement des articles 42, 43 et 44 du décret du 18 novembre 1810 est de nature à montrer que les ingénieurs peuvent accepter ce mandat, même pour des exploitations du ressort de leur service, sans avoir besoin d'une autorisation de l'administration. Celle-ci n'en garde pas moins, comme sur tout le personnel qui dépend d'elle, une action disciplinaire qu'elle pourrait exercer si elle estimait que, pour un motif quelconque, le service d'un ingénieur souffrait ou pouvait souffrir de pareilles occupations.

949. — Il nous reste à mentionner une dernière prescription formulée dans les termes suivants par l'article 26 du décret du 24 décembre 1851 :

« Les ingénieurs des mines de tous grades ne peuvent devenir entrepreneurs, ni concessionnaires de travaux publics, ni prendre un intérêt quelconque dans les exploitations de mines, minières, carrières et d'établissements minéralurgiques situés sur le territoire de la République, sous peine d'être considérés comme démissionnaires. »

Cette clause pourrait donner lieu à bien des développements dans lesquels nous croyons inutile d'entrer. Deux observations nous paraîtront suffire. A qui voudrait l'enfreindre sans que le texte pût lui être opposé, les moyens ne manqueraient pas : la clause ne stipule rien, en effet, pour la femme, ni pour les enfants placés sous la puissance paternelle, sans parler d'autres expédients plus commodes encore peut-être. D'autre part, si on s'explique qu'on ait prononcé l'interdiction de tout acte d'acquisition exigeant la volonté du *de cujus* tel que l'achat, la donation, le legs particulier, ne pourrait-il pas être cruel et injuste d'appliquer brutalement la clause en question à l'héritage *ab intestat?* La meilleure solution ne serait-elle pas encore celle du décret du 18 novembre 1810 qui ne disait rien, laissant ainsi les choses sous l'appréciation discrétionnaire et disciplinaire de l'administration supérieure[1] ?

1. Dans toutes les législations allemandes récentes on a inséré une disposition qui rappelle celle de l'article 26 du décret du 24 décembre 1851. Mais les systèmes adoptés ont été fort variables. Certains d'entre eux n'allaient à rien moins qu'à constituer des nullités de droit civil pour les acquisitions entre

§ III

Des cadres du corps des mines.

950. — Les ingénieurs des mines sont nommés et tous les grades sont conférés par décrets du chef du pouvoir exécutif; l'avancement de classe a lieu par décision ministérielle. Tout avancement de grade ou de classe exige qu'on ait au moins deux ans du grade ou de la classe inférieur, et trois ans pour devenir ingénieur en chef de 1re classe ou inspecteur général.

L'avancement donné jadis par le choix discrétionnaire de l'administration supérieure a fait l'objet de certaines règles, depuis un décret du 21 octobre 1876 qui a institué un tableau d'avancement analogue à celui en usage dans l'armée et la marine. Le décret de 1876 n'a pas été remanié moins de quatre fois depuis ; un décret du 6 décembre 1881 avait même supprimé le tableau d'avancement qui fut rétabli par le décret du 18 février 1882. La matière est aujourd'hui réglée par ce décret modifié par celui du 26 décembre 1883 qui a de nouveau supprimé le tableau d'avancement pour les nominations au grade d'inspecteur général de 2e classe. Le comité d'avancement qui arrête le tableau pour chaque grade se compose des inspecteurs généraux de 1re classe et des directeurs du ministère ; il dresse son travail d'après des présentations et conformément à des conditions déterminées par un arrêté ministériel. Pour certaines catégories d'emplois fixées par arrêté ministériel, l'inscription au tableau est faite d'office par le ministre.

951. — Les positions de l'ingénieur des mines sont : l'activité ; la disponibilité ; le congé renouvelable et le retrait d'emploi.

vifs. La tendance paraît être de laisser les choses à l'appréciation de l'administration, notamment en exigeant son autorisation et en limitant le principe de l'interdiction aux exploitations placées dans le ressort du service de l'ingénieur.

952. — Les ingénieurs en activité sont ceux chargés du service ordinaire, de services accessoires ou extraordinaires, de services détachés ; ils ont droit au traitement et aux indemnités attachés à leur grade et à leurs fonctions.

953. — La disponibilité est appliquée d'office par le ministre aux ingénieurs mis en non-activité par défaut d'emploi, ou pour cause de maladie ou d'infirmités temporaires entraînant cessation de travail durant plus de trois mois. L'ingénieur en disponibilité a droit à la moitié du traitement de son grade et peut même obtenir les deux tiers de ce traitement, en cas de disponibilité pour défaut d'emploi ; en tout cas, il conserve ses droits à la retraite en versant les retenues calculées sur le montant intégral du traitement.

954. — Le congé renouvelable a remplacé, en vertu d'un décret du 30 octobre 1879, le congé illimité prévu dans le décret du 24 décembre 1851. Le congé renouvelable ne peut être accordé par le ministre qu'après cinq ans de services, et pour une durée de cinq ans, sauf renouvellement au bout de ce temps laissé à l'appréciation discrétionnaire du ministre [1]. L'ingénieur en congé renouvelable conserve ses droits à la retraite [2] et ses droits à l'avancement ; toutefois il lui faut rester dans la classe ou le grade inférieur un temps double de

1. La faculté du congé renouvelable, comme celle du congé illimité, a donné lieu à de vives critiques qui ne nous paraissent pas fondées. La mesure nous semble, au contraire, excellente à plusieurs titres. Il est utile que les ingénieurs passent par le service de l'industrie privée pour y prendre plus d'expérience pratique et pour voir les affaires sous un autre jour que celui auquel on risque d'être conduit par la continuité du point de vue administratif. Les ingénieurs au service de l'industrie privée n'en restent pas moins, dans une certaine mesure, sous l'œil et le bras de l'administration : ce qui ne laisse pas d'offrir pour elle plusieurs avantages, notamment en facilitant les rapports de service. Enfin, les ingénieurs des mines ou des ponts et chaussées acquièrent leur situation assez chèrement, par un concours assez difficile pour qu'on puisse admettre que l'administration leur fasse la faveur d'une mesure qui rappelle, sans l'égaler, la propriété du grade de l'officier. La différence des traitements alloués aux services de l'État et de l'industrie privée, différence qui a chance de s'accentuer encore, est assez sensible pour que, par cette faveur, l'État cherche à s'assurer le maintien d'un recrutement dont on ne peut contester le caractère exceptionnellement avantageux pour lui.

2. A la condition de verser la retenue de 5 p. 100 sur le montant, non pas du traitement normal de son grade, mais des émoluments effectifs de son emploi.

celui normalement stipulé, c'est-à-dire quatre ans en général, et six ans pour devenir ingénieur en chef de première classe ou inspecteur général.

955. — Le retrait d'emploi est prononcé par le ministre comme peine disciplinaire ; l'ingénieur en retrait d'emploi ne reçoit aucun traitement ou les 2/5 de son traitement d'activité ; ses droits à l'avancement sont suspendus ; il conserve ses droits à la retraite (D. 24 décembre 1851, art. 19) en versant la retenue calculée sur le montant intégral du traitement.

956. — « La révocation des ingénieurs est prononcée par décret, sur la proposition du ministre et de l'avis du conseil général des mines » (D. 24 décembre 1851, art. 25, § 1). Ce texte que nous avons à dessein reproduit textuellement donne lieu à une controverse. Faut-il l'interpréter en ce sens que le décret ne peut être rendu que sur l'avis conforme du conseil général des mines ou quelle que soit la teneur de cet avis ? Le texte précité étant le seul sur la matière, la question reste fort douteuse, la rédaction ne brillant pas précisément par sa clarté [1].

957. — Les traitements d'activité sont actuellement les suivants [2].

Élève ingénieur			1.800	francs par an.
Ingénieur ordinaire de	3e	classe	2.500	—
—	2e	—	3.500	—
—	1re	—	4.500	—
Ingénieur en chef de	2e	—	6.000	—
—	1re	—	7.000	—
Inspecteur général de	2e	—	12.000	—
—	1re	—	15.000	—

1. M. Perriquet (*Contrats de l'État*, n° 495) a soutenu qu'il fallait un avis conforme.

Des dispositions analogues ne sont pas rares dans notre organisation administrative. Ainsi, la loi du 27 février 1880 assure aux professeurs titulaires de l'enseignement supérieur ou secondaire des garanties bien plus sérieuses, puisque leur révocation, retrait d'emploi et déplacement pour emploi inférieur ne ressortissent que du conseil supérieur qui ne peut même statuer qu'à la majorité des 2/3 des voix.

2. Aux termes de l'article 44 du décret du 31 mai 1838, reproduisant les dis-

Le traitement[1] ne court, en général, que du jour de la prise de possession des fonctions (Règl. de compt. du min. fin.).

Il cesse de courir le lendemain de la cessation des fonctions.

La liquidation se fait par mois, chaque mois comptant pour trente jours et se divisant par trentièmes indivisibles (même règl., art. 95), sans que les intérêts courent pour retard apporté au payement (A. C. 26 janvier 1877, *de Bastard*).

Les traitements ne sont, en principe, saisissables que pour partie :

1/5 sur les premiers 1000 francs ;

1/4 sur les 5.000 suivants ;

1/3 sur la portion excédant 6,000 (L. 21 vent. an IX).

Mais ils sont saisissables pour cause alimentaire (C. Paris, 18 août 1842).

958. — En dehors du traitement, les ingénieurs touchent des frais accessoires ou des indemnités annuelles, fixes pour chaque service, dont le montant varie suivant le service et la résidence, et des frais de tournée dont la modalité et la quotité varient également suivant les services.

Les ingénieurs ont droit également, aux termes d'un

positions des lois antérieures (V. notamment L. 28 avril 1816, art. 78) et reproduit par l'article 65 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, il est interdit de cumuler *en entier* les traitements de plusieurs places, emplois ou commissions. En cas de cumul de deux traitements, le moindre est réduit à moitié ; en cas de cumul de trois traitements, le troisième est, en outre, réduit au quart, et ainsi de suite en observant la même proportion. Ainsi, pour des traitements a_1, a_2, a_3..... rangés par valeur, on ne peut toucher que

$$a_1 + \frac{a_2}{2} + \frac{a_3}{4}$$

Cette réduction n'est faite ni pour les traitements cumulés qui sont au-dessous de 3,000 francs, ni pour certains traitements plus élevés qui sont exceptés par les lois.

La principale exception a été établie par le décret du 16 fructidor an III pour les fonctions relatives à l'instruction publique, mais sans que le cumul puisse dépasser un maximum de 20,000 francs d'après l'article 28 de la loi du 8 juillet 1852.

1. Certaines fonctions, comme celles de professeur à l'École nationale supérieure des mines, donnent lieu à un supplément du traitement normal afférent au grade ; ce supplément est assimilé au traitement, notamment pour la retenue et la retraite.

décret du 10 mai 1854, à l'allocation de frais de voyage et de séjour ou d'honoraires à la charge des intéressés, dans les circonstances et d'après le tarif fixés par ledit décret[1]. Ces frais font l'objet de rôles rendus exécutoires par le préfet, qui doivent être recouvrés par les percepteurs des contributions directes comme en matière de taxes assimilées aux contributions directes, en vertu du décret du 27 mai 1854 [2].

959. — *Pensions et retraites.* — Lorsqu'on s'occupe des pensions de retraite, il y a lieu, en ce qui concerne du moins leur liquidation, de distinguer suivant que les fonctionaires sont entrés au service avant ou après le 1er janvier 1854 : nous nous bornerons toutefois à ne parler que de ceux de la seconde catégorie qui est évidemment la plus nombreuse. Les règles qui leur sont applicables découlent de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, loi complétée par le décret du 9 novembre 1853.

La retraite est une pension viagère que le fonctionnaire, quittant le service actif, acquiert moyennant certaines conditions d'âge et de durée de service, en versant annuellement pendant son temps d'activité des retenues correspondant à son traitement.

Ces retenues sont les suivantes (L. 9 juin 1853, art. 3) : 1° 5 0/0 sur tout ce qui constitue le traitement ou un supplément de traitement, abstraction faite de toutes indemnités pour frais de voyage, de tournées, de bureau, de supplément

1. Le décret du 10 mai 1854 n'est pas applicable au règlement des frais d'expertise, ainsi que le rappelle l'article 12 du décret; ces frais sont taxés par les tribunaux dans les mêmes conditions que pour tous autres experts.

Les conditions du décret du 10 mai 1854 ne s'appliquent pas non plus aux honoraires que l'industrie privée peut allouer aux ingénieurs des mines dans les cas qui font l'objet du n° 947.

2. Les décrets des 10 mai et 27 mai 1854 étaient insuffisants pour légitimer la perception sur les intéressés des frais et honoraires dus aux ingénieurs à raison de leur intervention dans les affaires d'intérêt communal ou privé, ainsi que l'a reconnu le conseil d'État (A. C., 30 janvier 1885, *Mangeot*). Une loi pouvait seule justifier l'assimilation de ces frais et honoraires aux taxes assimilées aux contributions directes. La lacune qui existait de ce chef dans notre législation sera comblée par la loi de finances qui, à l'imitation de ce qui s'est fait pour la première fois par la loi du 30 juillet 1885 (tableau D), rappellera explicitement cette assimilation.

colonial, etc. (L. 9 juin 1853, art. 10 ; D. 9 novembre 1853, art. 21) ; 2° 1/12 du premier traitement ou de toute augmentation de traitement ; 3° les traitements afférents aux temps de congé ou d'absence et les retenues opérées par mesure disciplinaire.

On a droit à une *pension d'ancienneté* à 60 ans d'âge et 30 ans de service (art. 5, L. 1853). On a droit à une *pension anticipée :* 1° sans limitation d'âge ni durée de service, pour incapacité résultant soit d'un acte de dévoûment, d'une lutte ou d'un combat dans l'exercice de la fonction, soit d'un accident grave résultant notoirement de la fonction (art. 1, L. 1853); 2° à 50 ans d'âge et après 20 ans de service pour infirmités graves résultant de l'exercice de la fonction ou pour suppression d'emploi.

Pour obtenir pension après 30 ans de service, sans condition d'âge (art. 5, L. 1853), le fonctionnaire doit être reconnu par le ministre hors d'état de continuer ses fonctions par invalidité morale ou physique [1].

On perd tout droit à pension par démission, destitution ou révocation (art. 27, L. 1853).

La *pension d'ancienneté* et la *pension anticipée* constituent des droits que l'intéressé peut faire valoir par la voie contentieuse, s'ils sont méconnus.

Toutefois, pour la *pension d'ancienneté*, à moins que les règlements ne fixent un âge auquel le fonctionnaire doit être nécessairement mis à la retraite, le droit ne s'ouvre que lorsque le fonctionnaire a été préalablement admis à faire valoir ses droits à la retraite par le ministre compétent (art. 19, L. 1853) [2].

1. Les ingénieurs des mines pouvaient, d'après l'article 28 du décret du 24 décembre 1851, être admis, antérieurement à la loi de 1853, à faire valoir leurs droits à la retraite après 30 ans de services effectifs, sans nécessité de faire constater l'impossibilité de continuer leurs services. Il n'y avait là qu'une faculté laissée au pouvoir discrétionnaire du ministre et non un droit reconnu à l'ingénieur (A. C., 16 novembre 1835, *Jousselin;* — 30 novembre 1850, *Mondot de Lagorce*). Cette disposition exceptionnelle, disparue avec le principe général de l'article 5 de la loi du 9 juin 1853, ne pourrait plus être invoquée que par les fonctionnaires entrés au service avant le 1er janvier 1854.

2. Le décret du 24 décembre 1851 (art. 29) a fixé l'âge auquel les ingénieurs des mines doivent être nécessairement mis à la retraite, à savoir :

60 ans pour les ingénieurs ordinaires ;

La demande d'une *pension anticipée* doit toujours être adressée d'abord au ministre; mais, en cas de refus de sa part, elle pourrait être portée au conseil d'État au contentieux.

960. — La pension se calcule, dans tous les cas, en prenant la moyenne des traitements ou émoluments assimilés, soumis à la retenue pendant les six dernières années (L. 1853, art. 6, 1°). Le supplément colonial, assimilé à une indemnité, n'est pas soumis à la retenue et n'entre pas dans le calcul de la moyenne (art. 10, L. 1853; art. 21, D. 9 novembre 1853).

La pension est réglée, pour chaque année de services civils, à 1/60 de la moyenne (art. 7, L. 1853) : n étant le nombre d'années de service et m la moyenne indiquée précédemment, la pension p sera donc : $n \times \frac{m}{60}$, sans qu'elle puisse dépasser les 2/3 de la moyenne m, ni en aucun cas 6,000 francs[1].

Dans le cas de *pension anticipée* à la suite d'acte de dévoûment, d'une lutte ou d'un combat.... etc., prévus à l'article 11 de la loi de 1853, la pension est de la moitié du dernier traitement sous réserve des *maxima* ci-dessus.

Pour le calcul de la pension, les services civils sont comptés à partir de 20 ans accomplis (art. 23, L. 1853; A. C. 11 mars 1881, *Dame Georges*) de la date du premier service appointé; pour les ingénieurs des mines et des ponts, par exemple, de la date de leur nomination comme élèves-ingénieurs.

961. — Les services militaires concourent avec les services civils pour établir le droit à pension, pourvu que la durée des services civils soit au moins de 12 ans (L. 1853, art. 8).

62 ans pour les ingénieurs en chef;
65 ans pour les inspecteurs généraux de 2e classe;
70 ans pour les inspecteurs généraux de 1re classe.

1. Les règles sur les *maxima* des pensions civiles sont variables suivant les fonctionnaires; celles que nous indiquons ne s'appliquent qu'aux ingénieurs et non aux gardes-mines pour lesquels la pension peut s'élever aux 3/4 de la moyenne.

Si les services militaires sont déjà rémunérés par une pension, ils ne servent qu'à compléter le temps nécessaire à l'obtention d'une pension civile, et les années de services civils entrent seules dans la liquidation de cette pension.

Si les services militaires ne sont pas déjà rémunérés par une pension, il y a lieu à double liquidation.

Les années de services civils sont liquidées suivant les règles ordinaires. Les années de service militaire d'après le minimum attribué au grade par les tarifs annexés aux lois sur les pensions militaires (A. C. 9 juillet 1875, *Clairac ;* 17 nov. 1876, *Chaumy*).

Les services militaires sont comptés pour leur durée effective (L. 1853, art. 8, 1°), c'est-à-dire depuis l'âge fixé pour l'entrée au service (18 ans); mais les années de campagne ne peuvent être comptées en sus (A. C. 6 déc. 1872, *Boudoz*).

962. — La veuve d'un fonctionnaire, marié six ans au moins avant la cessation des fonctions, peut obtenir pension : soit en vertu d'un droit propre si le mari est décédé ayant rempli les conditions pour avoir droit à la *pension d'ancienneté;* soit à titre de reversibilité de la pension de son mari, en cas de *pension anticipée ;* mais il faut, dans ce dernier cas, que la pension ait été liquidée en faveur du mari, avant son décès (art. 13, L. 9 juin 1851 ; A. C. 7 mai 1857, *Gillon)*.

Par mesure exceptionnelle, la veuve a droit à la *pension anticipée* dans le cas où le mari a perdu la vie : 1° dans un des cas spécifiés au § 1er de l'article 11 de la loi de 1853, soit immédiatement, soit par suite de l'événement ; 2° par un des accidents prévus au § 2 dudit article 11 ; 3° dans un naufrage, c'est-à-dire en cas de perte du bateau ou bâtiment (A. C. 26 déc. 1879, *Binvel*), soit en mer, soit en rivière (A. C. 14 juin 1878, *Veuve Hournon*), soit dans un port (A. C. 14 mars 1879, *Veuve Bourgaud*). Dans ces trois cas, il suffit que le mariage ait été contracté avant l'événement (L. 1853, art. 14).

La pension de la veuve est le 1/3 de celle du mari (L. 1853, art. 13). Mais elle peut s'élever aux 2/3 de la pension que le mari aurait obtenue dans les cas qui font l'objet des mesures exceptionnelles précitées.

963. — *Congés.* — Il appartient exclusivement à l'autorité de qui dépendent les ingénieurs des mines de leur accorder des congés, ou permissions d'absence, sans lesquelles ces fonctionnaires ne peuvent et ne doivent pas s'éloigner de leur résidence ou du ressort dans lequel s'exercent leurs attributions. Le préfet peut accorder des permissions d'absence de dix jours, sauf à rendre compte au ministre des travaux publics. Celui-ci peut accorder des congés d'une durée supérieure.

Le décret du 9 novembre 1853 sur les pensions civiles a fixé certaines règles sur les retenues d'appointements auxquelles les congés peuvent éventuellement donner lieu. Aux termes de l'article 16, aucun fonctionnaire ne peut obtenir, sans retenue d'appointements, un congé de plus de 15 jours dans l'année ou de plus d'un mois dans les trois ans. En dehors de ces conditions, les congés d'une durée de moins de trois mois donnent lieu à une retenue d'appointements de 1/3 à 2/3; ceux de plus de trois mois entraînent une retenue complète d'appointements, et, en outre, ce temps est déduit pour l'établissement de la retraite. En cas de maladie toutefois, le fonctionnaire peut obtenir un congé de trois mois sans retenue ; au delà, il est soumis à une retenue de 1/2 à 2/3 du traitement.

§ IV

Des gardes-mines.

964. — La première trace que l'on rencontre dans notre législation sur les agents connus aujourd'hui sous le nom de gardes-mines se trouve dans le décret du 3 janvier 1813 sur la police des mines : différents articles de ce règlement, notamment les articles 10, 11, 13, 14, § 2 et 24 mentionnent, avec des appellations diverses, des agents subalternes placés sous les ordres des ingénieurs et chargés de concourir à l'exécution du service, voire même de remplacer les ingénieurs (V. n° 831). Mais jusqu'à l'arrêté ministériel du 18 février 1840, la situation de ces agents resta mal déterminée et leur organisation, variable suivant les lieux, n'avait pas de bases

fixes. C'est de l'arrêté précité que date l'institution du corps actuel des gardes-mines, qui a fait l'objet du titre IV (art. 30 à 42) du décret-loi du 24 décembre 1851 sur la réorganisation du corps des mines.

965. — Les gardes-mines sont nommés par le ministre des travaux publics parmi les candidats admis à la suite d'un examen passé, aux époques fixées suivant les besoins du service, devant des commissions composées chacune d'un ingénieur en chef et de deux ingénieurs des mines, désignés à cet effet, qui se réunissent aux lieux indiqués par le ministre deux mois avant le jour fixé pour l'ouverture des examens (D. 14 décembre 1851, art. 34 à 38).

Sont dispensés de l'examen les élèves brevetés des écoles des mines de Paris et de Saint-Étienne (D. 24 décembre 1851, art. 39) et les trois premiers élèves sortant chaque année des écoles de maîtres-mineurs d'Alais et de Douai (D. 2 janvier 1883).

Les gardes-mines avancent de classe, — après deux ans de grade dans la classe inférieure, — sont révoqués, déclarés démissionnaires, et admis à la retraite par décisions du ministre des travaux publics (D. 24 décembre 1851, art. 40 à 42).

Ils peuvent bénéficier du congé renouvelable de cinq ans en cinq ans dans les conditions prévues au décret du 30 octobre 1879 (V. n° 954).

966. — Le cadre des gardes-mines, d'après un décret du 11 janvier 1884, comprend 5 classes aux appointements respectifs de :

1.700	francs pour la	4e classe.
2.000	—	3e —
2.400	—	2e —
2.800	—	1re —
3.200	—	les gardes-mines principaux.

Les gardes-mines touchent, en outre, suivant leur service et leur résidence, des indemnités de nature et de quotités variables pour frais fixes de résidence et frais de tournée. Ils ont droit, d'après le décret du 10 mai 1854, à des frais de

voyage et de séjour ou à des honoraires dans les circonstances et d'après le tarif fixés par ce décret (V. n° 958).

967. — Jusqu'à un arrêté ministériel du 24 mai 1878, aucune disposition n'avait déterminé un âge auquel les gardes-mines devaient être nécessairement admis à faire valoir leurs droits à la retraite. L'arrêté précité l'a fixé, à partir du 1er janvier 1882 : à 60 ans pour les gardes-mines de 4e et de 3e classe ; à 62 ans pour ceux de 2e et 1re classe, et à 65 ans pour les gardes-mines principaux.

Les retraites et pensions s'obtiennent et se liquident par application des règles de la loi du 9 juin 1853 et du décret du 9 novembre 1853 sur les pensions civiles. Nous pouvons donc nous borner à renvoyer aux renseignements donnés ci-dessus aux nos 959 à 963.

968. — Les attributions des gardes-mines peuvent se résumer en disant qu'ils sont chargés de seconder les ingénieurs des mines dans les services qui sont confiés à ces fonctionnaires : les gardes-mines ne peuvent et ne doivent agir que d'après les instructions qui leur sont données à cet effet par les ingénieurs sous les ordres desquels ils sont placés. Ils ne peuvent agir de leur propre initiative que lorsqu'ils se trouvent appelés, dans les cas de dangers imminents ou d'accidents, à remplacer les ingénieurs des mines absents ; dans ces cas ils peuvent intervenir, sous leur responsabilité propre, comme le feraient les ingénieurs des mines, dans la limite et d'après les termes des prescriptions du décret du 3 janvier 1813 relatives à ces circonstances. (V. nos 623 et 627.)

Les gardes-mines peuvent et doivent constater les contraventions aux lois et règlements sur les mines par des procès-verbaux soumis aux mêmes règles que ceux des ingénieurs des mines. Le décret du 24 décembre 1851 a omis de mentionner cette attribution des gardes-mines. On doit la considérer comme résultant des dispositions du décret du 3 janvier 1813 et notamment des articles 10, 11 et 13. (V. n° 831.)

Les procès-verbaux dressés par les gardes-mines ne peuvent être transmis aux parquets que par l'intermédiaire et avec l'avis des ingénieurs ; ils ne doivent relater que les faits cons-

tatés ou les dépositions recueillies par l'agent verbalisateur, sans que celui-ci émette d'appréciation ou de conclusion.

Le décret de 1851 n'a pas parlé non plus de l'assermentation des gardes-mines. Il est admis néanmoins qu'ils ne peuvent entrer en fonctions, après leur nomination, qu'après avoir prêté serment devant le tribunal d'arrondissement de leur première résidence : il n'est plus besoin de renouveler cette assermentation lorsqu'ils changent de résidence. Le principe de cette assermentation peut être considéré comme résultant de l'article 13 du décret du 3 janvier 1813 qui mentionne les « gardes-mines *assermentés* devant les tribunaux ».

Les gardes-mines ont reçu spécialement compétence, concurremment avec les inspecteurs du travail des enfants dans les manufactures, pour constater les contraventions qui pourraient être commises aux prescriptions légales relatives au travail des femmes et des enfants dans les travaux souterrains des mines, minières et carrières. (V. n° 880.)

CHAPITRE XXI

LÉGISLATION COLONIALE

969. — Nous comprenons sous ce titre les législations de l'Algérie, de nos colonies, et des pays soumis à notre protectorat, que nous examinerons successivement dans trois parties distinctes. Nous insisterons plus spécialement sur les divergences, qui auraient quelque importance, entre les législations coloniales et celles de la métropole, en passant un peu rapidement sur les simples différences qui résultent des modifications d'organisation administrative.

SECTION PREMIÈRE

ALGÉRIE

970. — On sait que le premier acte important sur l'organisation générale de l'Algérie consiste dans l'ordonnance royale du 22 juillet 1834, qui, par son article 4, posa le principe que l'Algérie serait soumise, au point de vue législ-

latif, au régime des ordonnances ou décrets. En somme, malgré les nombreuses modifications qu'a subies à différentes dates l'organisation de notre colonie méditerranéenne, — de l'autre France, comme on l'a appelée, — malgré même le système des rattachements de 1881, le principe est encore debout. A défaut d'une intervention directe et explicite du législateur, c'est encore par décret que les lois se promulguent. Depuis les rattachements, on peut, il est vrai, discuter la question de savoir si et dans quelle limite le décret, à lui seul, peut et doit se substituer à la loi dans le domaine propre du législateur.

Il y a, d'autre part, d'après la doctrine de la Cour de cassation, une réserve importante à faire sur l'application du régime législatif par voie d'ordonnances ou décrets. La Cour a toujours admis, en effet, que les lois générales de notre droit public, antérieures à la conquête, telles que nos Codes généraux, devaient être considérées comme ayant été intronisées de plein droit par le fait même de la conquête, sans avoir eu besoin d'une promulgation spéciale par décret. Quant aux modifications que ces lois générales, ou ces codes, ont pu subir ultérieurement dans la métropole en vertu de lois postérieures, c'est une question controversée de savoir s'ils sont applicables *de plano* en Algérie ou seulement après promulgation spéciale. Il semble qu'il y ait là une question de mesure et d'appréciation à raison de chaque règle : cette doctrine se comprend, encore bien qu'elle puisse paraître peu juridique ; mais elle échappe alors à toute précision, ce qui peut expliquer les variations de la jurisprudence sur ce point[1].

En tous cas, en ce qui concerne la législation minérale, il ne paraît pas pouvoir être sérieusement contesté qu'elle ait toujours été considérée comme une de ces matières, indépendantes des règles essentielles de notre droit public, pour

1. Le sujet a été très complètement traité dans une substantielle brochure de M. Jules Jacquey, chargé de cours à l'École de droit d'Alger, sous le titre : *De l'application des lois françaises en Algérie*.

M. de Ménerville (*Dictionnaire de législation algérienne*, t. I, p. 576, note sur le v° *promulgation*) a soutenu qu'il faut entendre comme exécutoire en Algérie par le fait de la conquête « non seulement tel ou tel code, mais encore l'ensemble des lois qui forment avec eux le faisceau de la législation ».

lesquelles il y avait nécessité d'une promulgation spéciale[1].

La matière pouvait et devait donc être régie par des ordonnances ou décrets, suivant le principe fondamental de l'article 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834. Seulement dans ces ordonnances ou décrets, comme dans tous les actes relatifs à l'Algérie avant les rattachements de 1881, il est une distinction importante à faire, analogue à celle que soulève l'application dans la métropole des actes connus sous la qualification de décrets-lois. La disposition d'une de ces ordonnances ou décrets règle-t-elle une de ces matières que notre droit public admet comme étant de la compétence exclusive du législateur, la disposition doit être considérée comme ayant force de loi, comme ayant l'autorité de la loi ; elle rentre alors essentiellement dans cet ensemble de dispositions qui constituent ce que l'on nomme la *législation spéciale*, législation que le système des rattachements du 26 août 1881 a explicitement maintenue en vigueur[2]. S'agit-il au contraire d'une simple disposition d'essence ou de portée purement réglementaire, elle peut, en cas de contradiction avec les clauses du règlement analogue de la métropole implicitement promulgué par le décret de rattachement du 26 août 1881, être considérée comme changée par ledit règlement dont on devra adopter la disposition correspondante. Ces distinctions dont le principe peut assez nettement s'indiquer sont de nature, on le conçoit sans peine, à soulever de sérieuses difficultés dans l'application. Fort heureusement llıəɹɐd d ə es circonstances ne paraissent guère se présenter pratiquement en ce qui concerne la législation minérale.

971. — Le premier acte intervenu en matière de législation minérale fut l'ordonnance du 21 juillet 1845[3], qui

1. Dans la théorie de M. de Ménerville, ce point pourrait être contesté ; nous y reviendrons en parlant de l'arrêté du 9 octobre 1848 (n° 973, note).

2. L'ensemble de tous les actes relatifs à l'Algérie depuis la conquête sont réunis, par ordre alphabétique, dans l'excellent ouvrage du premier président de Ménerville, continué par son successeur Sautayra intitulé : *Dictionnaire de législation algérienne ;* la publication est malheureusement arrêtée depuis 1878.

3. Antérieurement à cette ordonnance, le ministre de la guerre, chargé à cette époque de la haute administration de l'Algérie, avait, par un arrêté ministériel du 22 septembre 1844, accordé pour 99 ans la concession des mines

stipula qu'il serait statué par ordonnance royale sur les concessions de terres, de forêts, de mines et bancs de sel gemme ou artificiel, de sources minérales, de sources d'eau salée, etc. (art. 1), après avis du conseil supérieur d'administration (art. 4)[1].

Cette ordonnance ne stipulait à peu près rien sur les conditions auxquelles les concessions pourraient être données. Le gouvernement paraissait avoir toute faculté pour disposer des mines dans les conditions qu'il jugeait les plus convenables[2].

Ce fut sous l'empire de ces dispositions que furent données les premières concessions de mines en Algérie, notamment le 9 novembre 1845, les quatre concessions de mines de fer de la Meboudja, de Bou-Hamra, des Karesas et d'Aïn-Morka aux environs de Bône sur le célèbre gisement de Mokta et les gisements analogues voisins.

Ces ordonnances s'étaient visiblement inspirées[3] des modèles de la métropole. Elles constituaient ce qu'on pourrait appeler le droit principal, c'est-à-dire la loi fixant les relations tant entre le concessionnaire et l'État qu'entre le concessionnaire et les tiers intéressés, propriétaires du sol et autres. Le droit subsidiaire était formé par la législation métropolitaine qu'un article des actes de concession déclarait devoir

de cuivre et de fer de Mouzaïa; cette concession fut ultérieurement confirmée et régularisée par une ordonnance royale du 3 novembre 1846 qui en détermina les conditions.

1. Le *conseil supérieur d'administration* avait été créé et organisé par l'ordonnance du 15 avril 1845, en remplacement du *conseil d'administration* institué par les arrêtés ministériels des 22 juillet 1834 et 2 août 1836; il est devenu le *conseil de gouvernement* régi actuellement par les décrets des 10 décembre 1860, 30 avril 1861 et 11 août 1875. C'est une assemblée consultative, placée à côté du gouvernement général, composée des hauts fonctionnaires de la colonie résidant à Alger et de conseillers rapporteurs.

2. Il est difficile d'admettre que les diverses clauses de cette ordonnance, notamment l'art. 6 relatif à une rente annuelle et perpétuelle à payer à l'État par le concessionnaire, fussent applicables aux concessions de mines, puisque les concessions instituées jusqu'en 1851 ne l'ont été que pour 99 ans.

3. On les avait même trop servilement copiés, puisque les ordonnances de concession faisaient réserve en faveur des propriétaires superficiaires des gisements exploitables à ciel ouvert alors qu'il était admis, d'autre part, que le gisement en vue duquel était instituée la concession ne devait être exploité qu'à ciel ouvert et alors qu'il n'existait pas de propriétaire superficiaire! Il a fallu une longue instance et deux interprétations successives du conseil d'État pour réparer cette véritable bourde administrative.

recevoir son exécution pour la concession dans ses dispositions qui ne seraient pas contraires à l'acte institutif de ladite concession, c'est-à-dire au droit principal, sauf les modifications nécessitées par l'organisation administrative de l'Algérie. Cela ne veut pas dire que la législation métropolitaine formât nécessairement un droit subsidiaire applicable à toute l'Agérie ; on la déclarait simplement et spécialement applicable, au titre indiqué, à une concession déterminée, de façon à permettre de résoudre les difficultés qui n'auraient pas trouvé leur solution dans l'acte de concession lui-même.

Le droit minier spécial qui se trouva créé de la sorte pour ces anciennes concessions différait de la législation métropolitaine sur trois points importants. La durée des concessions, au lieu d'être perpétuelle par application de l'article 7 de la loi du 21 avril 1810, avait été limitée à 99 ans. En dérogation au principe de la libre transmissibilité des concessions posé par le même article, il avait été stipulé que la propriété des concessions ne pourrait être cédée, vendue ou transmise d'une manière quelconque par les concessionnaires sans l'autorisation du gouvernement. Enfin, en dérogation au principe de la liberté de disposition de ses produits par le concessionnaire, l'exportation à l'étranger des minerais provenant des exploitations avait été interdite d'une manière générale, et les concessionnaires étaient astreints à les traiter soit en Algérie, soit en France.

972. — Une seconde ordonnance réglementaire du 1er septembre 1847 vint modifier celle du 21 juillet 1845 en disposant que les concessions ne seraient désormais plus instituées que par ordonnances rendues le conseil d'État entendu (art. 5).

Sauf ce changement dans les formalités de l'instruction, le régime resta le même en droit, ainsi que l'application en fait. Les concessions qui continuèrent à être instituées[1] jusqu'à la loi du 16 juillet 1851 le furent dans des conditions

1. Notamment les deux concessions, instituées le 14 mai 1849 : de l'Oued Allelah (fer, cuivre, plomb et autres métaux); de l'Oued Taffilès (fer, cuivre et autres métaux); situées toutes deux aux environs de Tenès; et la concession de Kef-Oum-Theboul, du 24 juillet 1849 (plomb, cuivre et autres métaux).

analogues aux précédentes, sous les mêmes restrictions de durée et d'obligations.

L'ordonnance du 1er septembre 1847 soulève une question de législation spéciale algérienne, sans importance pratique sérieuse, qu'il n'est toutefois pas sans intérêt de signaler. Cette ordonnance n'exigeait plus explicitement que l'avis du conseil d'État; il n'y est plus question de l'avis du conseil supérieur d'administration prescrit par l'article 4 de l'ordonnance du 21 juillet 1845. En faut-il conclure que cet avis ne formait plus une des formalités substantielles de l'institution des concessions? La question ne serait pas douteuse si l'ordonnance de 1847 avait abrogé explicitement celle de 1845. Mais, dans son article 6, l'ordonnance de 1847 se bornait à dire que celle de 1845 était maintenue dans toutes celles de ses dispositions auxquelles il n'était point dérogé. De dérogation explicite il n'y en a pas; mais l'article 5 dans son contexte[1] laisse fort perplexe sur une dérogation implicite. La question pouvait donc être considérée comme restant douteuse en droit strict. D'où la conclusion qu'en présence de ce doute, ou de ce scrupule si l'on veut, la solution naturellement indiquée était de continuer à prendre l'avis du conseil supérieur d'administration.

Aussi bien, si la question a pu soulever des doutes pendant un certain temps, elle a été explicitement tranchée par le décret du 30 avril 1861 remis en vigueur le 7 octobre 1871, après une courte interruption en 1870-1871, et qui n'a cessé de l'être depuis. L'article 1, 6°, de ce décret de 1861 comprend les concessions de mines parmi les affaires sur lesquelles le conseil de gouvernement est appelé nécessairement à donner son avis.

973. — L'arrêté du président du conseil, chef du pouvoir exécutif, du 9 octobre 1848, fut le premier acte qui intervint pour donner à l'Algérie des dispositions générales, par voie réglementaire, sur le fond même du droit minier.

1. Cet article est ainsi conçu :
« Les concessions de forêts, de mines, de sources minérales, de sources d'eau salée et de dessèchement de marais seront toujours accordées par nous, sur le rapport de notre ministre de la guerre, notre conseil d'État entendu. »

Cet arrêté, précédé de considérants pour établir que le régime métropolitain, qui laissait les minières à la disposition des propriétaires du sol, était incompatible tant avec l'état de la propriété du sol en Algérie qu'avec les traditions de la colonie et les nécessités économiques de son développement, visant, en outre, la loi du 21 avril 1810, stipula : « sont provisoirement déclarés inapplicables en Algérie l'article 3 de la loi du 21 avril 1810, en ce qui concerne les minerais de fer dits d'alluvion, et les articles 59 à 69 inclusivement de la même loi, relatifs aux minerais de fer d'alluvion et aux mines de fer en filons ou en couches exploitables à ciel ouvert » (art. 1). D'après l'article 2, tous ces minerais de fer non concessibles dans la métropole ne pouvaient plus être exploités en Algérie qu'en vertu d'un acte de concession.

Il faut bien reconnaître qu'à sa date tout le libellé de cet arrêté était assez étrange. On invoquait pour l'Algérie la loi du 21 avril 1810 qui n'y avait pas encore été promulguée et qui, par suite, devait être réputée comme n'existant pas, ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus [1].

La législation métropolitaine, à raison de dispositions expresses contenues dans certaines ordonnances de concession, avait constitué, avons-nous dit, le droit minier subsidiaire desdites concessions; mais jamais elle n'avait formé un droit subsidiaire pour l'ensemble de l'Algérie. Au fond, sous le régime en vigueur jusqu'à la loi du 16 juin 1851, le gouvernement, sans avoir besoin d'un acte spécial comme cet arrêté du 9 octobre 1848, avait toute faculté, par voie d'ordonnance ou de décret, pour concéder ou réserver les minerais de fer exploitables à ciel ouvert [2].

1. Il faut admettre que les auteurs de l'arrêté de 1848 avaient adopté la doctrine soutenue par M. de Ménerville et considéraient par suite la loi de 1810 comme une de celles rendues applicables à l'Algérie par le seul fait de la conquête; cette doctrine cadre mal avec les pratiques et les décisions du gouvernement avant la loi du 16 juin 1851, et avec la promulgation spéciale de la législation minérale métropolitaine faite postérieurement et nonobstant la loi de 1851.

2. Cette opinion a été implicitement confirmée par l'arrêt au contentieux du 30 janvier 1880 relatif aux mines de Mokta, arrêt par lequel le conseil d'État a reconnu la légalité d'une concession de minerais de fer, faite en 1845 sur un gisement exploitable à ciel ouvert.

Puis, que signifiait cette disposition qui édictait un régime explicitement déclaré *provisoire?* N'est-ce pas le fait de tous les actes de l'autorité, tant législatifs que réglementaires, d'être tous implicitement provisoires, puisqu'ils sont tous susceptibles d'être un jour rapportés par un acte contraire? On a bien essayé de soutenir, pour défendre cette expression, aussi malheureuse qu'inutile, que ce n'était pas le régime législatif de l'arrêté du 9 octobre 1848 qui était provisoire, mais bien les concessions de ces minerais, inconcessibles dans la métropole, qui pourraient être instituées en Algérie sous l'empire dudit arrêté. Cette interprétation nous paraît inconciliable avec le texte même de l'article 1er de l'arrêté et inadmissible en pratique; peut-on imaginer une concession sur laquelle planerait continuellement, quoi que fît et qu'eût fait le concessionnaire, la menace d'un retrait immédiat? Un pareil concessionnaire pourrait-il entreprendre le plus léger travail, à moins d'être suspecté de folie?

Cet arrêté, à notre avis, — et c'est ce qui en confirme l'inutilité, — ne pouvait et n'a pu avoir d'effet légal que sur les concessions instituées postérieurement à sa date et antérieurement à la loi du 16 juin 1851 ; or, pour ces concessions, il suffisait au gouvernement de ne pas stipuler de réserves en faveur des propriétaires de la surface pour que le gîte entier se trouvât, en fait, légalement concédé. Pour les concessions antérieures dans lesquelles pareille réserve avait été stipulée, l'arrêté du 9 octobre 1848 n'aurait pu avoir pour effet que d'englober *ipso facto* dans la concession, par voie d'accession, les parties superficielles originairement réservées. Mais l'arrêté du 9 octobre 1848 stipule évidemment pour l'avenir, dans son article 2 notamment; le régime des concessions antérieures restait fixé par leur acte, qui constituait leur loi spéciale, dans le sens bien net que nous avons donné à ce mot (n° 971). Nous verrons, au contraire, que tout autre a été la situation de ces mines à la suite des deux décrets des 6 février 1852 et 6 janvier 1855.

974. — La loi du 16 juin 1851 sur la constitution de la propriété en Algérie fut, en même temps que la première loi rendue en matière de législation algérienne générale, le

premier acte organisant un régime légal général sur l'exploitation des mines dans la colonie.

L'article 5 de cette loi porte :

« Les mines et minières sont réglées par la législation de la France. »

Il semblait que cette disposition dût suffire, même en la forme, pour que la législation fût régulièrement organisée comme dans la métropole. Néanmoins, pour satisfaire aux règles antérieures sur la promulgation des lois en Algérie [1], la législation métropolitaine y fut promulguée par un arrêté du gouverneur général du 24 mars 1852 inséré dans le *Bulletin officiel des actes du gouvernement* n° 408 [2].

La disposition ci-dessus rapportée abrogeait implicitement l'arrêté du 9 octobre 1848 sur les minières, qui devenaient désormais concessibles. Toutefois restaient annexés aux mines les minerais de fer inconcessibles formant les affleurements des gîtes qui avaient été concédés postérieurement à l'arrêté de 1848, ou plus généralement qui auraient été concédés sans réserve expressément stipulée en faveur des propriétaires de la surface. Pour toutes ces concessions, en effet, les concessionnaires pouvaient se prévaloir d'un droit acquis en vertu d'une concession régulièrement faite en leur faveur [3].

975. — La loi du 16 juin 1851, tout en introduisant en

1. En vertu de l'ordonnance du 15 avril 1845, la promulgation devait être faite par insertion dans le *Bulletin officiel des actes du gouvernement* qui fut supprimé par le décret du 27 octobre 1858 lors de la création du ministère de l'Algérie.

2. Les textes ainsi promulgués furent : la loi du 21 avril 1810 avec les décrets des 6 mai 1811 sur les redevances et 3 janvier 1813 sur la police des mines ; la loi du 27 avril 1838 et le règlement pour son application du 23 mai 1841 ; la loi du 17 juin 1840 sur le sel et le règlement pour son application du 7 mars 1841 ; les ordonnances des 18 avril 1842 et 26 mars 1843 ; et le décret du 24 décembre 1851 sur l'organisation du corps des mines. On avait omis de promulguer, comme on l'aura remarqué par cette nomenclature, le décret du 18 novembre 1810 sur l'organisation du corps des mines, que celui du 24 décembre 1851 a modifié, mais n'a nullement abrogé.

3. Le maintien des concessions, régulièrement instituées, sous leurs clauses et conditions, lors d'une modification de législation qui rend une substance, de concessible, inconcessible, n'a jamais fait doute. Ce fut le cas dans la métropole pour les ardoisières et terres pyriteuses lors du passage de la loi de 1791 à celle de 1810.

Algérie la législation minérale métropolitaine, n'ayant abrogé ni explicitement ni implicitement les clauses exceptionnelles, dérogatives à cette législation, contenues dans les actes des concessions antérieurement instituées, il en résultait que toutes ces clauses continuaient à rester en vigueur par la raison qu'elles avaient la portée et l'autorité de dispositions de loi. Il fallut un décret spécial du 5 janvier 1855, ayant la même valeur qu'une loi, pour faire rentrer ces concessions dans le droit commun en ce qui concernait la durée, la transmissibilité et la faculté de disposer librement des produits même pour l'étranger sous le seul empire des lois de douanes ordinaires.

976. — Auparavant un décret du 6 février 1852, qui fut explicitement confirmé par le décret du 5 janvier 1855, avait remis en vigueur, par dérogation au régime d'assimilation de la loi du 16 juin 1851, les dispositions de l'arrêté de 1848 sur les minières de fer. Les minerais de ces gîtes étaient donc retirés à nouveau à la libre disposition du propriétaire du sol pour rester dans la classe des substances concessibles.

977. — Ici se présente une question intéressante qui a été déjà touchée par nous. Ces minerais, primitivement inconcessibles et qui deviennent désormais concessibles et susceptibles d'être concédés, ne se trouvent-ils pas annexés *de plano* aux concessions instituées dans lesquelles ils pouvaient se trouver et où ils avaient été réservés en faveur des propriétaires de la surface ? Cela ne fait point de doute pour nous. En effet, pour ces anciennes concessions on ne pouvait plus objecter qu'elles étaient soumises à un droit spécial dans les conditions indiquées au n° 971, droit spécial qui ne permettait pas à cette règle d'accession de sortir effet. Ce droit spécial avait disparu avec le décret du 5 janvier 1855, et ces concessions étaient soumises désormais sans restriction aux principes généraux du droit minier commun. Or, en vertu d'un principe incontesté de notre législation, tous les gisements de substances de même nature que celle pour laquelle une concession a été instituée font partie intégrante de ladite concession et ne peuvent appartenir qu'au concessionnaire.

978. — Cette législation spéciale aux minerais de fer devait à nouveau disparaître, et cette fois pour toujours, par le décret du 23 juin 1866, qui promulgua et rendit exécutoire en Algérie la loi métropolitaine du 9 mai 1866 [1]. Le régime des minières en Algérie revenait et est resté depuis identique à celui de la métropole.

Seulement il importe de ne pas perdre de vue les observations présentées précédemment. Plusieurs concessions avaient été instituées sans réserve des minières pour les propriétaires de la surface ; pour celles, au contraire, au sujet desquelles la réserve avait été stipulée, nous venons de dire que, sous le régime du décret du 6 janvier 1855, ces concessions s'étaient accrues légalement des minerais de fer exploitables à ciel ouvert qui en avaient été primitivement détachés par réserve expresse. Ainsi, dans ces deux séries de concessions, des minerais de fer, inconcessibles d'après le droit métropolitain, se sont trouvés concédés au même titre que les minerais exploitables par travaux souterrains, seuls concessibles dans la métropole. D'où il suit, en raison d'une autre observation présentée précédemment, que le concessionnaire doit continuer à jouir du bénéfice entier de la concession ainsi constituée, nonobstant les dispositions de la loi du 9 mai 1866 ou du droit commun [2].

979. — A partir de 1866 le régime de l'Algérie ne diffère plus de celui de la métropole en ce qui concerne le fond du droit. Tous les décrets réglementaires et toutes les lois en matière de mines y ont été rendus applicables par des décrets, pris toujours par application de l'article 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834 [3].

1. On voit par l'exemple de ce décret que, malgré le régime d'assimilation inauguré par l'art. 5 de la loi du 16 juin 1851, un décret rendu par application du principe de l'ordonnance de 1834 a été jugé nécessaire pour introduire la nouvelle loi en Algérie. Il en a été de même jusqu'à ce jour malgré les décrets de rattachement de 1881.

2. Cette question avait été touchée dans les instances auxquelles ont donné lieu récemment les mines de Mokta. Le conseil d'État, qui pouvait se dispenser de la trancher pour dire droit, n'a pas omis de bénéficier de ce moyen de ne pas répondre à une question délicate.

3. C'est ainsi que la loi du 27 juillet 1880 a été rendue applicable à l'Algérie

Il y a eu seulement des différences d'attributions entre les autorités, différences variables suivant les régimes divers qui se sont succédé, à des intervalles parfois si rapprochés, dans l'organisation générale de l'Algérie. Nous ne nous arrêterons pas à leur historique qui serait celui de l'administration algérienne en général et qui n'intéresse pas particulièrement le droit minier. Nous nous bornerons donc à prendre la situation du régime actuel.

980. — Elle est fixée par le décret, dit des rattachements, du 26 août 1881, qui comprend le service des mines dans ceux qui sont rattachés, c'est-à-dire pour lesquels, suivant l'article 2, les lois, décrets, arrêtés, règlements et instructions ministérielles, qui régissent en France ces services, s'appliquent, en Algérie, dans toutes celles de leurs dispositions auxquelles il n'a pas été dérogé par la législation spéciale de ce pays.

De la législation spéciale à l'Algérie en matière de mines, il n'existe qu'une seule disposition, celle déjà mentionnée (n° 972) qui exige que le conseil de gouvernement soit nécessairement consulté sur toute demande en concession de mines. L'oubli de cette formalité substantielle entraînerait donc fatalement la nullité, pour excès de pouvoirs, du décret de concession.

981. — L'article 4 du décret du 26 août 1881 dispose que les ministres peuvent faire délégation au gouverneur général pour statuer sur certains objets déterminés par des décrets rendus sur la proposition du ministre compétent.

Par un décret du 9 octobre 1882, rendu à ce titre, le ministre des travaux publics a fait délégation au gouverneur général pour accorder des permis de vente aux explorateurs autorisés à cet effet par les propriétaires de la surface sous laquelle ont lieu les fouilles [1].

par un décret du 21 août 1882, postérieur, on le voit, au décret de rattachement du 26 août 1881, qui avait déjà posé pourtant le principe général de l'assimilation d'une législation dont la loi du 27 juillet 1880 fait partie.

1. Nous avons contesté (ch. III, sect. II) le pouvoir du ministre de délivrer de pareils permis en France; il ne serait donc pas fondé à en faire délégation au gouverneur général.

Le gouverneur général, agissant par délégation, reste une autorité hiérarchiquement subordonnée au ministre compétent, dans l'espèce le ministre des travaux publics, qui peut donc discrétionnairement annuler ou réformer, d'office ou sur la réclamation des intéressés, les décisions rendues par le gouverneur général, ainsi que le porte explicitement l'article 5 du décret de rattachement du 26 août 1881.

982. — Le modèle actuel des clauses des actes de concession (modèle de 1882) contient un article P, qui doit terminer le cahier des charges des concessions de mines en Algérie et leur est spécial. Cet article est ainsi conçu :

« L'administration assure aux établissements des concessionnaires, dont les emplacements et les tracés auront été arrêtés de concert entre eux et les services militaires, la protection qu'elle accorde à tous les établissements des colons. Si les emplacements et les tracés arrêtés exigent des travaux défensifs spéciaux, ces travaux seront exécutés aux frais du concessionnaire. — Le concessionnaire devra pourvoir au baraquement d'une garnison déterminée, si, sur sa demande, l'autorité juge cette garnison indispensable. Dans le cas prévu par le paragraphe précédent, le général commandant la division ou ses délégués sont juges de l'opportunité des mesures à prendre au point de vue militaire. »

Ces dispositions paraissent constituer une clause de style plutôt que des stipulations susceptibles d'avoir une portée effective et efficace, au point de vue notamment des indemnités que l'exploitant pourrait prétendre contre l'État, au cas où, quoique le concessionnaire se fût ponctuellement soumis à ladite clause, ses établissements subiraient des dommages résultant d'une insurrection ou de toutes autres déprédations par les indigènes. On doit reconnaître toutefois que la clause pourrait ne pas être sans portée pour l'exploitant, au cas où il s'agirait d'allocation ou de répartition d'indemnités mises à la charge de tribus révoltées.

983. — L'exploitation des carrières est régie dans toute l'Algérie par un règlement constitué par un arrêté du ministre de la guerre du 23 janvier 1854.

Ce règlement ne diffère par aucune de ses dispositions essentielles du type courant de la métropole.

Nous signalerons toutefois l'article 37 qui confère les attributions des ingénieurs des mines, en matière de surveillance et de constatation de contraventions ou d'accidents, aux ingénieurs des ponts et chaussées et aux officiers du génie militaire, pour les carrières du domaine de l'État qui sont exploitées pour le compte du service des ponts et chaussées ou pour celui du génie militaire [1].

SECTION II

COLONIES

984. — Trois de nos colonies seulement sont dotées d'une législation minérale : la Guyane, la Nouvelle-Calédonie et les établissements français de l'Inde. Dans les autres, la matière n'a fait l'objet d'aucune disposition législative ou ayant valeur législative ; dans le cas, qui paraît du reste assez peu probable, où des gîtes minéraux utilement exploitables y seraient découverts, les dispositions jugées utiles devraient y être promulguées ainsi qu'on l'a fait tout récemment pour les établissements français de l'Inde.

985. — Le régime légal de nos colonies est, en principe, celui que nous avons fait connaître pour l'Algérie, c'est-à-dire le régime des décrets et ordonnances. Il n'y a d'exception, en vertu du sénatus-consulte du 3 mai 1854 qui fixe aujourd'hui les bases de ce régime, que pour nos trois colonies de la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, pour lesquelles ce sénatus-consulte a déterminé les matières qui devaient faire l'objet, soit de lois, soit de décrets rendus en conseil d'État, soit de

1. Irréprochables en droit si elles se trouvaient dans un décret, ces dispositions ont une portée juridique contestable dans un arrêté du ministre de la guerre. Elles impliquent, en effet, attribution de compétence pour verbaliser ; or, il est généralement admis que la loi seule en France, et partant le décret en Algérie, a pareil pouvoir.

décrets simples. Ces trois colonies sont dites, pour ce motif, colonies à législature.

Pour chaque colonie, il existe une ordonnance ou un décret originaire, plus ou moins complété ou modifié par des ordonnances ou décrets ultérieurs, qui constitue ce qu'on peut appeler le statut d'organisation de la colonie, ou le statut de la colonie, statut dans lequel sont indiquées les bases de l'organisation politique et administrative générale, les attributions respectives des diverses autorités principales et leur mode de procéder.

Néanmoins, surtout dans ces derniers temps, l'administration a rendu plusieurs décrets d'organisation non plus par colonie, mais au contraire par objet distinct. Ces décrets sont applicables, tantôt à toutes nos colonies comme les décrets du 24 novembre 1882 sur le service financier, du 16 juillet 1884 sur la réorganisation des directions de l'intérieur aux colonies autres que la Cochinchine, tantôt aux trois colonies à législature comme le décret du 5 août 1881 sur les conseils du contentieux administratif, dont un autre décret du 7 septembre 1881 a étendu ensuite l'application à toutes les autres colonies avec les quelques modifications nécessaires. Au lieu de statuts pour chaque colonie on tend ainsi à avoir un statut colonial. Mais, en attendant, cette combinaison de textes et leur pénétration les uns dans les autres ne laissent pas de faire du droit administratif colonial une matière fort ardue et surtout extraordinairement embrouillée.

§ I

Guyane.

986. — La loi du 21 avril 1810 a été rendue exécutoire à la Guyane française par un décret du 22 avril 1858, qui s'est borné à apporter quelques modifications dans les attributions et la compétence des diverses autorités ayant à intervenir en matière de mines. Les règles du fond sont restées les mêmes.

Ainsi, c'est par décret simple, au lieu d'un décret rendu en conseil d'État, qu'il est statué définitivement sur les

demandes en concession ou demandes assimilées (art. 2).

Au gouverneur sont dévolues les attributions confiées au ministre par les articles 27, 28, 36, 47 et 49 et au préfet par l'article 50 (art. 3).

Au directeur de l'intérieur, les attributions dévolues au gouvernement par l'article 10 et au préfet par les articles 22, 26, 27, 30, 47, 49 (art. 4).

Le conseil du contentieux administratif est substitué au conseil de préfecture pour l'application des art. 37 et 46 (art. 3).

Le décret règle enfin par qui doivent être remplacés, le cas échéant, les maires et les ingénieurs des mines (art. 5 et 6).

En dehors de ces questions d'attributions et de compétence, il n'y a lieu de mentionner que la disposition de l'article 8 qui stipule que l'échelle du plan à joindre à la demande en concession sera fixée par un arrêté du gouverneur.

987. — Un décret du 18 mars 1881, modifié dans quelques détails de forme par un décret du 27 mai 1882, a établi un régime spécial pour la recherche et l'exploitation des gisements et filons aurifères.

Le décret distingue : 1° le *permis de recherche* qui implique le droit de faire des sondages ainsi que tous autres travaux d'exploration et de prospection, excepté dans les enclos murés et les terrains attenant à toutes habitations et clôtures murées à une distance de 100 mètres (art. 3); 2° le *permis d'exploitation* qui donne, en outre, le droit d'établir des machines, ateliers et magasins (art. 4).

Le *permis de recherche*, qui est délivré par le directeur de l'intérieur, après une enquête d'un mois, est accordé, par ordre de priorité de la demande, pour un an, avec faculté de renouvellement pour une seconde année, sur une étendue qui ne peut dépasser 5,000 hectares. Le permis de recherche s'accorde gratuitement. Il paraît bien résulter du texte que la priorité de la demande, faite et présentée régulièrement, constitue, en faveur du demandeur, un droit à l'obtention du permis, « le droit de primauté », dit l'article 10. Mais, d'autre part, l'article 15 montre que le renouvellement pour une seconde année est une mesure purement discrétionnaire ; il peut être renouvelé, dit cet article, si le permissionnaire jus-

tifie, soit avoir fait des prospections sans succès, soit avoir un empêchement de force majeure.

Tout titulaire d'un permis de recherche non périmé peut se faire délivrer un *permis d'exploitation*, valable pour neuf années consécutives, qui peut être indéfiniment renouvelé en sa faveur par décision du gouverneur en conseil privé (art. 26). Les permis d'exploitation, comme les permis de recherche, ne peuvent pas s'étendre sur plus de 5,000 hectares. Ils sont cessibles; ils donnent lieu au payement annuel d'une redevance fixe par hectare, déterminée chaque année pour l'année suivante, lors du vote du budget local, et payable d'avance à peine de déchéance prononcée par le gouverneur, en conseil privé.

Il y a en outre une taxe par kilogramme d'or à l'entrée en ville et un droit de sortie *ad valorem*, réglés également l'une et l'autre chaque année pour l'année suivante lors du vote du budget local.

La transformation d'un permis de recherche non encore périmé en permis d'exploitation de neuf ans doit être considérée comme un droit attribué au permissionnaire par l'article 16 qui dit :

« Tout porteur d'un permis de recherche, qui veut le faire convertir en permis d'exploitation, adresse sa demande à la Direction de l'intérieur avant l'expiration de son permis de recherche sous peine de déchéance. »

Il est au contraire plus que douteux que le renouvellement d'un permis d'exploitation constitue un droit; l'article 26 [1] semble établir que ce renouvellement rentre, d'une façon plus accentuée encore que le renouvellement du permis de recherche, dans la catégorie des mesures purement discrétionnaires de l'administration.

La législation spéciale aux gisements aurifères ne s'est pas substituée, mais s'est simplement superposée au régime de la loi de 1810 qui continue à être applicable même pour cette nature de gisement, sauf en ce qui concerne les recherches.

Il est constant, en effet, d'une part que les stipulations de la

1. Cet article est ainsi libellé :

législation spéciale relatives aux permis de recherche et même aux permis d'exploitation qui, sous un certain rapport, peuvent être considérés comme des permis de recherche d'une longue durée, seraient inconciliables avec les règles normales sur les recherches découlant de la loi de 1810.

D'autre part, l'applicabilité de la loi du 21 avril 1810 aux gisements aurifères résulte implicitement sinon explicitement de l'article 46 du décret du 18 mars 1881 [1].

La constitution de la propriété minérale, en matière de gisements aurifères, peut donc passer par trois stades : le permis de recherche d'un ou deux ans, qui peut être transformé en permis d'exploitation de neuf ans, indéfiniment renouvelable, lequel permis à son tour peut être transformé en concession perpétuelle. Il y a lieu seulement de remarquer que si le permis de recherche s'accorde de droit à la priorité de la demande, que si sa transformation en permis d'exploitation constitue encore un droit, le renouvellement de ce permis ou sa transformation en concession perpétuelle ne dépendent plus que de l'appréciation discrétionnaire de l'administration statuant suivant les principes de notre droit régalien métropolitain. Il y a là incontestablement une lacune dans cette législation. L'étendue de 5,000 hectares est également fort exagérée, dès qu'il s'agit surtout non plus d'une occupation d'un an et de travaux de prospection, mais d'une occupation de neuf ans et de travaux d'exploitation [2].

988. — Quelles que soient les circonstances dans lesquelles le gouverneur est appelé à statuer, même lorsqu'il doit statuer en conseil privé, comme il n'exerce ses fonctions que sous l'autorité du ministre de la marine et des colonies

« La durée du permis d'exploitation est de neuf années entières et consécutives. — Ce permis est indéfiniment renouvelable. »

1. L'article est ainsi conçu :

« A l'exception de la loi du 21 avril 1810, qui recevra son application si des demandes de concessions de mines sont faites, la législation locale sur la matière actuellement en vigueur est et demeure abrogée. »

2. La transformation de cette législation est actuellement à l'étude, sur la demande de la colonie. Il suffirait, semble-t-il, de transformer en droit la faculté de renouvellement du permis d'exploitation ou la faculté de constitution d'une concession, sauf à stipuler les mesures propres à éviter l'accaparement de surfaces trop étendues et leur inexploitation.

(art. 6, O. 27 août 1828 portant organisation de la colonie), un recours hiérarchique est toujours ouvert par devant le ministre contre toute décision ainsi rendue (A. C. 23 novembre 1883, *Société des mines d'or de la Guyane* c. *Malguy*).

Cette doctrine du conseil d'État est inattaquable au point de vue du droit administratif. Il ne faut pas se dissimuler qu'en fait, si on n'y prenait pas garde, elle pourrait être de nature à laisser planer sur l'industrie des mines une instabilité qu'on peut tenir pour incompatible avec son développement. Le cas se présenterait notamment si, ce qui n'a pas lieu il est vrai en ce moment en Guyane, la propriété définitive, à titre de mine concédée, était instituée par arrêté du gouverneur[1]. Comme il n'y a pas de délai pour le recours à former devant le ministre, le concessionnaire se trouverait n'avoir jamais de titre vraiment définitif. Il faut donc, pour parer à cette éventualité, ou garder le système de la Guyane, c'est-à-dire l'institution de la concession par décret, ce qui n'est ni simple ni pratique, ou, en remettant au gouverneur le soin de statuer, stipuler à titre exceptionnel un délai limité pour former un recours devant le ministre.

§ II

Nouvelle-Calédonie.

989. — Pour être une de nos colonies les plus récentes, la Nouvelle-Calédonie n'en a pas moins un historique déjà chargé relativement, en matière de législation minérale. On y sent le voisinage de l'Australie dont toutes les colonies ont modifié et modifient sans cesse leur législation minérale, à mesure qu'elles reconnaissent les inconvénients des anciennes lois ou les avantages de nouvelles dispositions, sans se laisser arrêter par nos scrupules en pareille matière.

Le régime des mines en Nouvelle-Calédonie, primitivement fixé par un arrêté du gouverneur du 13 septembre 1873,

1. Ce cas se présente, comme nous allons le voir, en Nouvelle-Calédonie et dans l'Inde.

qui lui-même avait remplacé diverses coutumes locales antérieures, fait aujourd'hui l'objet d'un décret du 22 juillet 1883, qui paraît avoir été assez mal accueilli dans la colonie et dont elle demande la modification.

Nous examinerons successivement le régime de 1873 et celui de 1883.

1° *Régime de l'arrêté de* 1873.

990. — L'arrêté du 13 septembre 1873 est l'œuvre de M. l'ingénieur des mines Heurteau, qui avait été envoyé en mission en Nouvelle-Calédonie.

Le régime institué pour les mines par ce document différait suivant qu'il s'agissait de mines en terrains domaniaux, c'est-à-dire dans des terrains vacants ou incultes, non appropriés, ou de mines en terrains devenus la propriété privée des particuliers.

991. — En terrains domaniaux, l'arrêté organisait deux modes d'acquisition du droit d'exploiter, ou deux modes d'acquisition de la propriété minérale, à savoir : la *prise de possession* et l'*acte de concession :* c'est une distinction analogue mais non identique à celles qui se retrouvent dans plusieurs législations des pays nouveaux extra-européens et notamment aux États-Unis de l'Amérique du Nord et en Australie.

992. — Dans le premier système, le droit d'exploiter était simplement et immédiatement acquis par la plantation de poteaux aux quatre coins d'un rectangle et une déclaration faite dans les cinq jours de cette plantation à l'administration qui l'inscrivait sur ses registres.

La mine ainsi acquise, de forme nécessairement rectangulaire, ne pouvait avoir plus de 25 hectares ni moins de un hectare.

On ne pouvait s'approprier qu'un nombre d'hectares équivalent au nombre de fois qu'on payait la somme de 25 francs par la formalité d'un *permis de mines*, accordé librement à qui en faisait la demande, mais dont il avait fallu se munir

avant de pouvoir procéder légalement et utilement à une prise de possession. En d'autres termes, il fallait avoir payé avant la prise de possession autant de fois 25 francs qu'on entendait englober d'hectares dans son rectangle.

Ces formalités remplies, on devenait propriétaire, dans la pleine acception de ce mot, de la mine qu'on s'était à soi-même ainsi délimitée ; on le restait indéfiniment sous la double condition de continuer à payer annuellement 25 francs par hectare par la formalité du *permis de mines* qu'il fallait faire renouveler chaque année, et d'occuper d'une façon continue un nombre d'ouvriers dont le minimum était calculé à raison de un par hectare, sauf le cas de chômage administrativement autorisé pour une catégorie de mines.

En cas de contravention à l'une ou à l'autre de ces conditions, le propriétaire pouvait être poursuivi devant les tribunaux correctionnels. Deux condamnations dans l'année pouvaient entraîner la déchéance pure et simple, c'est-à-dire sans qu'il y eût vente par voie d'adjudication publique au profit du propriétaire déchu.

993. — L'aquisition de la propriété minérale au moyen d'une concession octroyée par le gouverneur ne différait pas, dans la forme ni dans ses effets, de l'institution de nos concessions métropolitaines. Le gouverneur restait juge discrétionnaire des motifs de préférence entre les divers demandeurs. La forme et l'étendue des concessions n'étaient assujetties à aucune condition. Mais la concession n'était instituée que pour un délai de quinze ans (art. 49) ; elle payait une redevance fixe annuelle, déterminée par l'acte de concession, sans qu'elle pût être inférieure à 5 francs par hectare (art. 48). A la fin de cette période, le concessionnaire primitif avait le droit de demander et d'obtenir le renouvellement de sa concession ; elle devenait alors perpétuelle, sous condition de payer une somme fixe, déterminée par le gouverneur, qui ne pouvait excéder 1000 francs par hectare. Si le concessionnaire n'exerçait pas son droit de préemption, la propriété perpétuelle de la mine était mise en adjudication publique. Le concessionnaire par acte administratif était soumis à la clause de déchéance dans les mêmes

conditions que le propriétaire par prise de possession, avec cette seule différence que la condition du minimum de travail pouvait être modifiée par l'acte de concession.

La concession par acte administratif constituait une propriété immobilière de droit commun ; mais, aux termes de l'article 64, le concessionnaire pouvait être soumis à toutes les obligations spéciales que l'administration pouvait insérer dans l'acte de concession : restriction qui, en droit, pouvait avoir de graves conséquences et à laquelle, par une antinomie tout au moins bizarre, n'était pas assujettie la mine acquise par prise de possession.

On se ferait donc peut-être une idée plus juste de la concession par acte administratif sous ce régime en la considérant, non pas comme la propriété constituée par la loi de 1810, où les principes du droit régalien n'interviennent que lors de la création de la concession, mais plutôt comme une propriété domaniale vendue par l'État à telles clauses qu'il lui plaît d'imposer, sous réserve d'un minimum à payer par hectare lors de l'institution perpétuelle de la mine [1].

994. — Pour terminer ce court exposé de l'ancienne législation néo-calédonienne, il y a lieu de relever que la loi n'avait pas déterminé la classification légale des substances concessibles, en sorte que toutes les substances minérales sans distinction, susceptibles techniquement de faire l'objet d'entreprises minières, paraissaient devoir être considérées comme concessibles. D'autre part, en l'absence de distinction de cette nature, on doit et on a paru admettre que le droit d'un concessionnaire s'étendait, sans distinction de nature, sur les gisements de toutes les substances minérales situées dans sa concession.

995. — Les principes étaient différents pour l'acquisition de la propriété des mines dans les terrains de propriété privée.

1. Cette assimilation est d'autant plus fondée qu'elle correspond aux dispositions absolument analogues des lois australiennes où il n'est pas douteux que la Couronne cède le droit d'exploiter les mines comme elle traite de tout autre droit sur une propriété domaniale et notamment comme elle cède des terres.

En pareil cas, la propriété de la mine, qui devait être distincte de celle de la surface, ne pouvait être instituée que par un acte de concession émané du gouverneur, comme il a été dit ci-dessus pour les mines instituées par acte de concession sur les terrains domaniaux.

La concession ne pouvait être accordée qu'à l'inventeur ou au propriétaire du sol, ou à l'association de tous les propriétaires du sol intéressés. Le gouverneur appréciait discrétionnairement en faveur de qui il devait statuer, sauf à fixer l'indemnité à laquelle l'inventeur avait droit de la part du propriétaire, si c'était celui-ci auquel la concession devait être attribuée (art. 86).

L'inventeur n'avait pu, du reste, faire des recherches que sur le consentement du propriétaire du sol ou, à défaut, moyennant un permis de recherche délivré par l'administration si elle le jugeait utile.

En outre, la mine instituée en faveur du propriétaire l'était du premier coup à perpétuité, tandis que, si c'était l'inventeur qui obtenait la préférence, la concession devait être renouvelée au bout de quinze ans, dans les conditions indiquées pour le concessionnaire par acte de concession administratif en terrains domaniaux (art. 72).

En somme, la loi néo-calédonienne de 1873 accordait au propriétaire du sol, par le droit de préférence qui lui était reconnu, une situation meilleure que ne lui fait en France la loi métropolitaine de 1810, une situation à peu près analogue à celle que lui a conférée en Belgique la loi de 1837. L'auteur de la loi néo-calédonienne de 1873, M. l'ingénieur des mines Heurteau, justifiait ce régime de faveur concédé au propriétaire du sol en faisant observer que, dans l'exercice du droit régalien, pour une colonie aussi jeune que la Nouvelle-Calédonie, le gouvernement était tenu à de grands ménagements envers les colons qui se livraient à la culture des terres.

Mais, d'autre part, si l'inventeur venait à être préféré au propriétaire du sol, celui-ci ne pouvait prétendre à aucune redevance tréfoncière, attendu, comme le disait M. Heurteau, qu'il ne pouvait justifier d'aucun droit, ou, ce qui serait encore plus exact, d'aucun précédent qui pût en motiver l'existence comme dans la métropole ou en Belgique.

En outre, après qu'une concession avait été instituée dans un district, l'administration pouvait ériger ce district en *périmètre minier* (art. 88), ce qui avait pour effet de faire disparaître toute différence entre terrains domaniaux et terrains de propriété privée, et de soumettre les mines, sous ces derniers terrains, au régime de la prise de possession ou de l'institution par acte de concession édicté pour les terrains domaniaux.

Enfin, le droit de préférence du propriétaire du sol disparaissait si, après institution de la propriété de la mine en sa faveur à l'origine, il avait encouru la déchéance ou volontairement renoncé à sa mine. En ce cas toute personne pouvait demander et obtenir, par voie d'acte de concession, la propriété de la mine (art. 87).

2° *Régime du décret de* 1883.

996. — Bien que l'industrie des mines ait pris, sous l'empire de la législation de 1873, un assez rapide développement en Nouvelle-Calédonie [1], certains inconvénients pratiques de cette législation n'ont pas tardé à se faire sentir. D'une part, les prospecteurs s'occupaient de trafiquer des mines qu'ils pouvaient si aisément acquérir beaucoup plus que de les mettre sérieusement en œuvre. D'autre part, le morcellement ou l'émiettement da la propriété minérale dans des concessions trop restreintes apportait les plus sérieuses entraves à la poursuite d'exploitations réellement utiles. Les choses en étaient venues à un point tel que le gouvernement colonial et celui de la métropole pensèrent qu'on ne pouvait sortir de cette situation qu'en refondant entièrement la législation minérale.

Tel a été l'objet du décret du 22 juillet 1883.

997. — On s'est visiblement efforcé, dans la nouvelle législation, suivant une tendance générale aujourd'hui en France, d'assimiler le régime légal des mines de la colonie à celui de la métropole. On a poussé cette assimilation aussi loin que l'a permis la différence des situations, de la constitution de la propriété, de l'organisation administrative, et,

1. Au commencement de 1882 on comptait 582 concessions ou mines, dont 391 de nickel, sur lesquelles étaient occupés 945 ouvriers.

d'autre part, il a fallu tenir compte des droits acquis et des coutumes résultant de la législation antérieure. De là, comme on le verra, des différences de fond notables avec la législation de la métropole sur des points essentiels, notamment dans la classification légale des substances minérales, dans les droits des propriétaires du sol et ceux des inventeurs.

Dans le détail, on a cherché à réunir, à codifier dans la législation des mines néo-calédonienne, les dispositions éparses chez nous dans plusieurs lois autres que la loi fondamentale de 1810, dans les règlements et même simplement dans les cahiers des charges, comme, par exemple, pour les règles applicables aux relations des concessionnaires entre eux. On a enfin cherché, partout où cela était nécessaire, à corriger les défectuosités des textes de la métropole, que la pratique a fait ressortir, en tenant compte, autant que possible, des solutions que la jurisprudence a fini par faire prévaloir.

C'est dans cet esprit qu'a été préparée la nouvelle législation. Il nous suffira donc, pour la faire connaître, d'insister plus spécialement sur les différences qu'elle présente avec la législation de la métropole : c'est à quoi servira l'exposé qui va suivre.

998. — Comblant la lacune que nous avons relevée dans la législation de 1873, la législation de 1883 a commencé par résoudre la question de classification légale des substances minérales, et, comme on va le voir, d'une façon simple, appropriée à un pays neuf, mais tout à fait différente des bases admises dans la métropole.

Sont considérées comme concessibles toutes les substances minérales ou fossiles qui se présentent en gisements naturels, et qui seraient susceptibles d'être utilisées. On ne laisse à la libre disposition du propriétaire du sol que les matériaux de construction et les amendements ou engrais pour la culture des terres.

En cas de contestation sur la classification légale d'une substance minérale, il est statué par le gouverneur, en conseil privé (art. 64), autrement dit par le chef du pouvoir exécutif dans la colonie.

Les substances concessibles sont rangées en trois caté-

gories : 1° combustibles, pétroles et bitumes ; 2° sel gemme, sels associés et sources salées ; 3° toutes autres substances concessibles. La propriété, par voie de concession, d'un gîte d'une substance entraîne *ipso facto* la propriété des gîtes de toutes les autres substances de même catégorie qui se trouvent dans le périmètre de la concession.

999. — La loi néo-calédonienne ne reconnaît au propriétaire du sol aucun droit sur la mine située sous son fonds. Elle lui reconnaît simplement le droit de faire des recherches (art. 10), après une simple déclaration faite à l'autorité, et le droit de s'approprier, moyennant le payement d'une redevance annuelle de 50 francs, à moins de défense de l'administration, les produits provenant de ses travaux de recherche ; ces travaux pourraient d'ailleurs être arrêtés administrativement s'ils dégénéraient en travaux d'exploitation (art. 16).

Une fois la concession instituée, le propriétaire, n'ayant aucun droit sur la mine, n'a droit à aucune redevance tréfoncière de la part du concessionnaire.

1000. — Sur les terres appartenant au domaine les recherches sont libres ; il suffit de faire une déclaration préalable pour y entreprendre des travaux de recherche.

Un permis de recherche, emportant le droit exclusif de faire des travaux de recherche dans un périmètre déterminé, peut être accordé sur tous les terrains, privés ou domaniaux, par le gouverneur, pour une durée d'un an, avec faculté de renouvellement, moyennant le payement par avance d'une redevance annuelle de 1 franc par hectare. Le permis de recherche administratif, qui n'entraîne pour le titulaire aucun droit de préférence à la concession, est caduc si les terrains sur lesquels il porte viennent à être englobés dans une concession.

Le titulaire d'un permis de recherche administratif ne doit au propriétaire du sol autre que le domaine, auquel il n'est rien dû, que l'indemnité, au double de la valeur, pour les terrains occupés à la surface, en suivant les mêmes formalités que pour l'occupation des terrains par un concessionnaire. L'explorateur ne doit rien au propriétaire, pas plus que le con-

cessionnaire, pour le droit de fouille ni pour les produits provenant des fouilles, dont il peut disposer dans les conditions ci-dessus indiquées à l'occasion des recherches faites par le propriétaire du sol.

En cas de demandes en permis de recherches concurrentes, il doit être autant que possible attribué des périmètres distincts à chaque demandeur. Le gouverneur a toutefois un pouvoir discrétionnaire à cet égard : il peut accorder ou refuser tous permis de recherche et les limiter comme il lui plaît. On ne peut acquérir un droit à obtenir un permis de recherche que dans un seul cas : lorsqu'on signale le premier à l'administration, au besoin par télégraphe, l'existence d'un gisement naturel d'une substance concessible à plus de 5 kilomètres à vol d'oiseau d'un gisement concédé ou régulièrement exploré. Le permis de recherche ne peut en ce cas être refusé; il doit être accordé, de préférence à tous autres demandeurs concurrents, dans une étendue de 20 hectares au moins et de 200 au plus.

Le permis de recherche avec attribution d'un périmètre réservé met ainsi tout explorateur à l'abri des troubles que pourraient lui susciter des explorateurs, en venant se placer dans un voisinage trop immédiat de ses travaux.

1001. — La propriété d'une substance concessible, emportant le droit de l'exploiter, ne s'acquiert que par une concession du gouverneur qui doit être demandée et obtenue dans des conditions analogues à celles stipulées dans la métropole.

Le gouverneur, en conseil privé, dispose souverainement de la richesse minérale, en ce sens qu'il est libre d'accorder ou de refuser une concession et qu'il peut l'accorder à celui des demandeurs qu'il croit devoir choisir.

Toutefois la loi reconnaît (art. 22) un droit de préférence à celui qui aurait fait constater par le commissaire des mines, ou son représentant, la découverte d'un gisement exploitable à plus de 5 kilomètres à vol d'oiseau d'un gisement connu. Cet inventeur a le droit d'obtenir une concession gratuite de 25 hectares. Ce n'est donc pas seulement un titre de préférence que peut faire valoir l'inventeur; mais c'est un droit

à la délivrance d'un titre de concession que la loi lui reconnaît. C'est un droit acquis qu'il s'est ainsi approprié et par suite il aurait, le cas échéant, la faculté de poursuivre par la voie contentieuse l'arrêté par lequel le gouverneur aurait rejeté sa demande en concession.

Seulement, aux termes du dernier alinéa de l'article 22, il appartient au gouverneur, en conseil privé, sur le rapport du directeur de l'intérieur, le comité des mines entendu, de décider si l'inventeur se trouve dans les conditions voulues pour faire valoir ses droits, c'est-à-dire : 1° s'il y a eu de sa part découverte, c'est-à-dire invention nouvelle, signalée le premier par lui et enregistrée en son nom à la direction de l'intérieur ; 2° si le gisement se trouve à plus de 5 kilomètres, à vol d'oiseau, d'un gisement connu, de même nature évidemment ; 3° si le gisement est exploitable.

Pour qu'il puisse faire valoir son droit à l'octroi d'une concession en vertu de l'article 22, l'inventeur doit avoir fait constater que le gîte découvert par lui est exploitable, tandis que, pour obtenir un permis de recherche administratif avec attribution de périmètre réservé, au cas prévu par l'article 13, il suffit qu'il ait signalé le premier l'existence de la substance dans son gisement naturel.

La concession instituée en faveur de l'inventeur est de plus exemptée de toute redevance annuelle tant qu'il en reste personnellement propriétaire. Cette exemption disparaît s'il aliène sa concession.

La concession d'inventeur qui a satisfait aux conditions précitées ne peut avoir moins de 25 hectares; mais elle peut évidemment avoir une étendue plus considérable.

Hors ces avantages accordés à l'inventeur d'un gisement éloigné, la loi néo-calédonienne ne reconnaît aucun droit à indemnité à payer par le concessionnaire en faveur de l'inventeur de tout autre gisement, qui n'aurait pas réuni les conditions légales pour en obtenir la concession [1].

Mais la loi reconnaît le droit à indemnité des explorateurs évincés dans les conditions qui ont été consacrées par la

1. On n'aperçoit pas le motif qui a pu faire rejeter la disposition si rationnelle de notre droit métropolitain.

jurisprudence admise dans la métropole en application de l'article 46 de notre loi de 1810.

1002. — La concession de mine, suivant le système néo-calédonien, constitue une propriété soumise aux mêmes règles et au même régime que dans la métropole, sauf les différences que nous allons indiquer. Nous rappelons tout d'abord que la concession d'une substance entraîne la concession de toutes les substances de même catégorie (n° 998) ; que la loi ne reconnaît aucun droit au propriétaire du sol sur la mine et partant n'exige aucune redevance tréfoncière (n° 999).

Voici les autres différences à signaler entre les régimes néo-calédonien et métropolitain :

La propriété d'une concession ne peut être transmise sans que l'administration en ait été informée et ait donné acte de la déclaration.

Il est licite de réunir entre les mêmes mains, sans autorisation préalable, plusieurs mines de même nature.

Il est licite de laisser une concession en chômage aussi longtemps et aussi souvent qu'il plaît au concessionnaire. Le chômage donne simplement lieu à une augmentation de la redevance fixe annuelle qui, de trois francs par hectare pour les mines en cours d'exploitation, passe à dix francs pour les mines inexploitées. Pour être considérée comme en exploitation, une mine doit occuper réellement 4 ouvriers au moins par 100 hectares. Le nombre d'ouvriers minimum évalué par mine sur ce taux, dans le cas où plusieurs mines de même nature sont réunies dans les mêmes mains, peut se calculer sur l'ensemble des mines réunies, de telle sorte qu'il suffit qu'il y ait dans quelques-unes ou même dans une seule d'entre elles autant de fois 4 ouvriers par 100 hectares qu'il en faudrait dans l'ensemble pour que toutes les mines fussent réputées en exploitation.

La déchéance ne peut être encourue que dans un seul cas, par défaut d'acquittement des redevances annuelles. Elle est poursuivie suivant les mêmes formalités qu'en France. Il n'y a lieu de relever que ces deux différences : l'arrêté de déchéance ne peut pas donner lieu à un recours par la voie contentieuse sur le fond; mais le recours pour

excès de pouvoirs reste naturellement toujours ouvert, comme contre tout acte administratif. Le concessionnaire déchu ne peut prendre part à l'adjudication.

Sur tous les autres points, le régime des mines dans la Nouvelle-Calédonie ne s'écarte du régime de la métropole que sur des détails d'application résultant des différences dans la constitution de la propriété ou dans l'organisation administrative. Il y aurait peu d'intérêt à les relever.

La loi néo-calédonienne s'est efforcée, on le voit, de fixer, dans son texte, les questions controversées dans la métropole, en adoptant la jurisprudence qui paraît y prévaloir. On a d'ailleurs fait entrer dans la loi les dispositions les plus importantes non seulement de nos décrets réglementaires, mais encore de nos cahiers des charges, notamment pour ce qui concerne les relations des mines entre elles. Nous mentionnerons toutefois sur ce dernier point les particularités suivantes. L'article 38 donne la faculté à un concessionnaire, après autorisation administrative, de se servir des sentiers et chemins de charroi établis par un concessionnaire voisin. L'article 41, qui correspond à l'article 45 de notre loi de 1810, étend l'application de notre article 45, pour la réparation des dommages, non seulement au cas d'envahissement par les eaux, mais encore à tous autres dommages que l'exploitation d'une mine peut occasionner à une autre. Mais la caution de notre article 15 est supprimée en ce cas; elle n'est maintenue que pour la protection des maisons (art. 32).

L'article 36 stipule que le concessionnaire est tenu de réparer, à leur simple valeur, tous les dommages que son exploitation peut produire à la surface.

Les travaux ne peuvent être faits sous des maisons ou lieux d'habitation ou sous des voies de communication publiques qu'avec une permission administrative.

1003. — L'exploitation des alluvions aurifères de surface se trouve soumise à un régime spécial, qui fait l'objet des articles 46 à 60 de la loi.

Lorsqu'un district a été érigé par décision du gouverneur en *périmètre d'alluvions aurifères de surface*, les concessions s'y acquièrent par simple prise de possession en plantant

quatre poteaux indicateurs aux quatre coins d'un rectangle, qui doit avoir de 20 à 50 ares, et en faisant à l'administration une déclaration de prise de possession.

La concession ainsi acquise constitue une propriété entièrement assimilable aux autres concessions, sauf les réserves suivantes : le concessionnaire doit payer une redevance annuelle de 50 francs ; il doit entretenir constamment au travail quatre hommes au moins. En cas d'inobservation de l'une ou de l'autre de ces deux conditions, la déchéance peut être poursuivie suivant les formes habituelles.

La concession ne donne droit d'exploiter que l'alluvion de surface ; elle ne donne aucun droit sur tous autres gisements, même d'or.

Un périmètre d'alluvion aurifère peut être déclassé par arrêté du gouverneur, et le droit d'acquérir des concessions par prise de possession cesse à partir de ce moment. Les concessions anciennes sont néanmoins maintenues ; mais si elles encourent la déchéance pour l'un des deux motifs sus-indiqués, la déchéance est pure et simple et ne donne pas lieu à adjudication au profit du concessionnaire déchu.

§ III

Etablissements français de l'Inde.

1004. — La découverte fortuite à Bahour (établissement de Pondichéry) d'un gisement de lignite, dans le fonçage d'un puits pour rechercher de l'eau, fut immédiatement suivie d'une demande en concession présentée par l'inventeur. Les incertitudes sur l'exploitabilité du gisement et l'avenir de son exploitation, la faible probabilité de découvrir d'autres gîtes minéraux dans les parcelles du territoire indien qui nous appartiennent auraient pu conduire à résoudre la question en rendant un décret individuel de concession qui eût constitué un droit spécial, provisoirement du moins, pour cette mine. Étant donné le caractère législatif des décrets, cette solution, analogue à celle adoptée au début de la colonisation algérienne, était irréprochable au point de vue

juridique ; un décret individuel pouvait légalement régler d'une façon sommaire, mais suffisante dans l'espèce, les relations du concessionnaire tant avec l'État qu'avec les tiers intéressés, propriétaires de la surface et autres.

L'administration a préféré émettre immédiatement un règlement général sur le régime des mines dans les établissements français de l'Inde, règlement qui a fait l'objet d'un décret du 25 novembre 1884.

On a naturellement pris pour modèle de ce décret celui qui venait d'être rendu, le 22 juillet 1883, pour la Nouvelle-Calédonie. On s'en est écarté toutefois, en vue de se rapprocher davantage de la législation métropolitaine, dans toutes les dispositions que ne justifiaient pas, comme en Nouvelle-Calédonie, des circonstances locales particulières ou des précédents. Ce sont ces différences qu'il nous suffira de noter ici.

1005. — La redevance tréfoncière de la législation métropolitaine en faveur du propriétaire superficiaire, qui n'avait aucune raison d'être en Nouvelle-Calédonie, dans un pays neuf, à peine approprié dans quelques-unes de ses parties, a reparu dans l'Inde (art. 9), où la propriété du sol est constituée depuis longtemps, la culture avancée, la population très dense.

De même le droit de préférence à la concession, formellement reconnu à l'inventeur par le décret neo-calédonien, en dérogation à la législation métropolitaine, n'avait pas d'importance pour l'Inde où la recherche des mines est sans intérêt, sinon même sans objet.

Les redevances publiques sont également redevenues celles de la métropole, soit une redevance fixe de 0 fr. 10 par hectare et une redevance proportionnelle à fixer annuellement par le budget local, de 5 0/0 au plus du produit net (art. 35).

On a toutefois gardé dans l'Inde (art. 34) la clause néo-calédonienne qui impose une surtaxe aux mines inexploitées ; une mine n'est aussi réputée légalement exploitée que lorsqu'elle occupe au moins 4 ouvriers par 100 hectares, en comptant également le nombre légal minimum d'ouvriers sur l'ensemble des mines de même nature appartenant à un même individu ou à une même société. Seulement, au lieu

de mettre une surtaxe d'inexploitation sérieuse qui puisse être une sanction efficace contre l'inexploitation, comme la surtaxe de 10 francs par hectare de la Nouvelle-Calédonie, on ne l'a fixée dans l'Inde qu'à 0 fr. 10 par hectare. Toute la portée du système s'effondre alors, et le législateur aurait pu se dispenser d'insérer son article 34, qu'on peut qualifier de *tellum imbelle sine ictu* [1].

Il n'est pas jusqu'à la déchéance uniquement stipulée (art. 35) dans le cas de non-payement des redevances, comme en Nouvelle-Calédonie, qui ne devienne dans l'Inde une menace sans portée pratique. Un concessionnaire pourra laisser indéfiniment sa mine en chômage, quelles que soient les circonstances, en payant seulement 0 fr. 20 par hectare. Est-ce sérieux ?

Comme en Nouvelle-Calédonie aussi, il est stipulé que l'administration ne doit intervenir, en dehors de l'institution de la propriété minérale, qu'en vue d'assurer la protection de la surface ou du personnel occupé aux travaux ; elle n'a notamment jamais à s'immiscer, à un titre quelconque, dans la partie économique de l'exploitation des mines.

1006. — Ces indications suffisent à caractériser les différences entre cette législation d'une part, et celles respectivement de la Nouvelle-Calédonie et de la métropole d'autre part. Étant donnée l'idée, qui a de nombreux partisans en France, qu'on doit chercher à assimiler aussi étroitement que possible la législation coloniale à la législation métropolitaine, il était rationnel de tendre à ce rapprochement pour l'Inde, à raison des circonstances de propriété, de culture et de population qu'elle présente, et du médiocre intérêt qu'y offre et y offrira l'industrie des mines. On a bien fait, d'autre part, de conserver toutes les modifications heureuses, plus souvent de forme que de fond d'ailleurs, que le décret néo-calédonien de 1883 avait déjà essayé d'introduire dans l'ensemble

1. Le dernier paragraphe de l'article 34 textuellement emprunté au décret néo-calédonien (art. 29) stipule que le gouverneur en conseil privé pourra accorder des dégrèvements sur la redevance des mines inexploitées. Sur les redevances de 10 francs par hectare des mines néo-calédoniennes, on le conçoit ; mais sur les 0 fr. 20 de l'Inde, est-ce bien utile ?

de notre législation minérale. En comparant les textes des deux décrets, on reconnaît, en outre, qu'on a cherché dans le décret indien à faire disparaître certaines obscurités que présentait le texte néo-calédonien, notamment en ce qui concerne les recherches en terrains domaniaux (art. 15) et les indemnités éventuelles à payer par les concessionnaires aux explorateurs évincés (art. 28).

On pourrait, il est vrai, se demander s'il convient de garder pour nos colonies le régime d'institution de concession par pure application du droit régalien, régime qui soulève déjà de bien sérieuses objections pour la métropole. Tant que le principe subsistera en France, nous ne voyons pas d'inconvénients à l'appliquer aux anciennes colonies qui, par la densité de leur population, l'ancienneté de la propriété territoriale, le développement de la culture et les ressources qu'offre l'organisation administrative, se rapprochent de la métropole au point de pouvoir être qualifiées de départements d'outre-mer. Nous croyons au contraire que, malgré le désir légitime d'assimiler les législations, il n'y aurait que des avantages à rejeter résolument ce principe dans les colonies nouvelles où toutes les conditions précitées sont différentes. Dans celles notamment où l'industrie des mines présenterait quelque chance sérieuse de développement, il serait préférable de suivre la voie dans laquelle se sont engagées à peu près toutes les autres nations, et de prendre pour règle de l'institution de la propriété minérale la maxime de la mine à l'inventeur ou au premier demandeur, règle qui peut se combiner avantageusement, dans une certaine mesure et dans certaines circonstances, avec le principe de l'adjudication. Peut-être, sur ce point, le décret néo-calédonien de 1883 a-t-il marqué un retour fâcheux en arrière sur le régime, plus libéral à cet égard sous certains rapports, de l'arrêté antérieur de 1873. Nous allons voir, en tout cas, en traitant des protectorats, que ces principes ont été sainement entendus et assez fermement appliqués dans un projet élaboré pour le régime des mines dans l'Annam et le Tonkin.

SECTION III

PROTECTORATS

1007. — Au point de vue administratif, le protectorat diffère de la colonie en ce que, dans celle-ci, la gestion de tous les services administratifs est confiée à des agents français, tandis que, dans celui-là, à l'exception de quelques services directement gérés par nos agents, l'administration reste entre les mains de fonctionnaires indigènes, qui exercent leurs attributions sous le contrôle et la direction supérieure de nos agents. En outre, tandis que, dans la colonie, la législation et la réglementation générales émanent toujours en droit, directement ou indirectement, de l'autorité centrale métropolitaine, dans le protectorat, au contraire, elle émane du prince ou souverain resté à la tête de ses États, sous la réserve du contrôle organisé par le gouvernement français.

Il résulte de cette situation qu'en ce qui concerne notamment la législation minérale, les textes qui la constituent ne sont pas des textes émanés directement, en droit du moins, de l'autorité française, mais bien de l'autorité régionale.

Des pays actuellement soumis à notre protectorat il n'en est que deux dont nous ayons à nous occuper ici : la Tunisie ; l'Annam et le Tonkin [1].

§ I

Tunisie.

1008. — La Régence n'a pas encore été dotée d'un règle-

1. D'une façon générale, la situation est différente dans l'Annam et le Tonkin ; au point de vue de la législation minérale, en vertu des stipulations du traité de Hué du 6 juin 1884, les différences seront insignifiantes et ne toucheront que des questions d'organisation du service (V. n° 1017, note).

ment général sur le régime et l'exploitation des mines. Celles qui existent ont été instituées en vertu d'actes ou de titres particuliers, émanés du Bey, qui constituent chacun la loi de la mine pour laquelle l'acte a été rendu ; l'acte porte effet, à ce titre et avec cette portée, tant entre le concessionnaire et la Régence qu'entre le concessionnaire et les tiers. L'autorité du Bey étant souveraine, ces actes peuvent être, sous un certain rapport, comparés aux décrets ayant l'autorité de la loi de notre régime algérien on colonial. Il y a là, en somme, une situation tout à fait analogue à celle de l'Algérie aux débuts de notre occupation (V. n° 971).

1009. — Les mines instituées jusqu'ici par le gouvernement beylical ont été, sauf une seule[1], concédées en même temps et par le même acte que des travaux publics, chemins de fer[2] ou ports, et quelquefois chemins de fer et ports[3] que le concessionnaire de la mine devait également construire et exploiter.

Cette association paraît au premier abord très séduisante pour un gouvernement qui peut espérer trouver ainsi le moyen de doter le pays de travaux publics importants en même temps qu'il provoquera le développement de l'industrie des mines. L'expérience tentée en Tunisie est encore trop récente pour qu'on puisse apprécier les résultats de cette pratique qui est de nature à inspirer *à priori* de légitimes appréhensions. Comme ce système ne laisse pas d'avoir des partisans autorisés en France, — le projet de règlement pour les mines du Tonkin en fait foi, — il ne sera pas sans intérêt de l'examiner brièvement ici.

Il faut tout d'abord écarter un exemple qui peut au premier aperçu amener des confusions : nous voulons parler des cessions de terrains dont les États-Unis ont tiré d'incontestables avantages pour la création du réseau de leurs

1. La mine de plomb de Djebel Reças concédée le 24 avril 1877.

2. La mine de plomb de Djeba a été concédée en même temps (6 mai 1876) et à la même compagnie que le chemin de fer de la Medjerdah.

3. Les mines de fer de Tabarka ont été concédées le 1er mars 1884 à la société de Mokta, en même temps qu'un chemin de fer et un port à construire à Tabarka. Une triple concession analogue était faite pour des gisements voisins à une autre société.

chemins de fer. La situation n'est, en effet, pas du tout comparable. Si vastes qu'aient été les étendues de terres cédées aux chemins de fer américains, et il fallait qu'elles le fussent pour constituer une subvention effective sérieuse, les États-Unis en conservaient à leur disposition de plus vastes encore. Pour les mines, au contraire, toujours limitées forcément, on ne saurait éviter, à moins de donner des apparences plus que des réalités, leur concentration dans les mêmes mains pour un même district, ce qui pourrait constituer une lourde faute économique [1].

D'autre part, lorsque le gouvernement des États-Unis cédait des terrains aux compagnies de chemins de fer, il n'entendait nullement leur imposer de les mettre en valeur; il savait que les compagnies les revendraient successivement, avec la plus-value grandissante des terres inhérente au développement de la colonisation. Pour les mines au contraire, tout trafic de revente ne peut être que nuisible. La valeur intrinsèque d'une mine qui reste inexplorée n'augmente pas en principe. Les bénéfices qui peuvent être prélevés sur sa vente sont en quelque sorte des courtages qui risquent de grever le capital effectif à mettre dans l'entreprise de surcharges menaçant d'en arrêter le développement.

Enfin, il est rare qu'un même particulier ou une même société puisse suivre également bien deux genres d'entreprises si différentes, qui exigent chacune des aptitudes et une organisation particulières. On devra toujours craindre que le concessionnaire ne cherche à se soustraire aux obligations de celle de ces entreprises qui ne rentre pas dans le cercle ordinaire de ses opérations [2]. Il y aura notamment bien des chances pour que la mine reste inexploitée, si elle se présente dans des conditions qui fassent craindre ce champ plus fécond en déceptions qu'en espérances dont parlait Mirabeau en 1791. S'agit-il, au contraire, d'un de ces rares gisements dont

1. Si, pour éviter les dangers de la concentration, on fixe un minimum d'extraction, ainsi que le gouvernement beylical l'a stipulé dans ses dernières concessions, on tombe dans les inconvénients inhérents à l'intervention de l'État dans la réglementation économique de l'industrie des mines.

2. C'est ainsi que la mine de plomb de Djeba, bien que concédée pour 50 ans seulement, est encore inexploitée dix ans après sa concession.

l'apparence est telle qu'on puisse être certain de recueillir des bénéfices importants avec une mise de fonds relativement minime, le gouvernement ferait beaucoup plus sagement, à notre avis, de le vendre par adjudication, et de donner directement à titre de subvention le produit de ces ventes à l'entrepreneur du travail public qu'il désire voir exécuter[1].

1010. — Des quatre actes par lesquels le gouvernement beylical a institué des concessions de mines dans la Régence, il enest un seul, l'acte de concession de la mine de plomb de Djebel-Reças, du 24 avril 1877, qui porte exclusivement concession de mine ; dans les trois autres la concession de la mine se trouve liée plus ou moins directement à une concession de travaux publics. Il nous paraît donc utile d'examiner séparément chacune de ces deux catégories d'actes portant concession de mines.

En examinant en second lieu les actes de concession mixtes, nous verrons que ceux postérieurs à notre protectorat diffèrent absolument, en ce qui concerne le régime fait à la mine en particulier, du seul acte analogue intervenu antérieurement à notre protectorat. Il est vraisemblable que l'institution de nouvelles concessions de mines distinctes se ferait désormais suivant les mêmes principes, qui paraissent admis aujourd'hui dans la Régence. C'est sous cette réserve, et à titre de renseignement historique, que nous mentionnerons les clauses les plus importantes de l'acte de concession de la mine de plomb de Djebel-Reças du 24 avril 1877 [2].

1. On a également tenté en Algérie ce système de concessions mixtes pour les alfas, dont les concessions devaient servir de subventions à la création de chemins de fer. Bien que les concessions d'alfas, par suite de leur évaluation de richesse facile, de la reproduction naturelle de la substance à exploiter, fournissent une base d'opérations beaucoup plus solide que les mines, l'essai ne paraît pas avoir été heureux. En tout cas, le gouvernement est revenu promptement au système de la subvention directe par garantie d'intérêt.

2. Ultérieurement à l'institution de cette concession, le concessionnaire a reçu, par acte distinct du gouvernement beylical, le droit d'exploiter dans un district déterminé, pendant 15 ans, d'anciennes scories de plomb situées hors du périmètre de la concession de mine. Pour les scories situées en terrains domaniaux, la permission est accordée sous la seule condition d'un payement de 6 francs par tonne de scories extraites. Dans les terrains appartenant à des sujets tunisiens, l'extraction, au refus des propriétaires, ne peut avoir lieu

1011. — La concession est accordée pour 52 ans, à l'expiration desquels le gouvernement rentre en possession de la mine qui doit lui être remise en bon état d'entretien, ainsi que toutes les machines et installations établies à demeure.

Les objets mobiliers et les approvisionnements restent seuls à la libre disposition du concessionnaire.

La concession peut être librement cédée moyennant déclaration faite au gouvernement et payement d'un droit de 1 0/0 sur le montant du prix déclaré ; mais le gouvernement se réserve, pendant un mois après la déclaration à lui faite, un droit de préemption au prix déclaré.

Le concessionnaire a toute liberté dans la conduite de ses travaux, sauf l'obligation, à peine de déchéance, d'exécuter, dans un délai de trois ans, deux galeries d'aménagement dont la situation et la direction sont indiquées dans l'acte de concession, galeries qui doivent avoir atteint, dans le délai précité, des longueurs respectives de 70 et 60 mètres.

Le concessionnaire peut, sur autorisation du gouvernement, occuper les terrains nécessaires à l'exploitation, moyennant payement préalable d'une indemnité fixée par un expert choisi par le gouvernement.

Le concessionnaire doit donner au gouvernement, à titre de redevance, un dixième en nature des minerais amenés à l'état marchand.

La déchéance est prévue d'une façon générale comme sanction de l'inobservation de toute clause de l'acte de concession ; la déchéance est pure et simple, c'est-à-dire que la mine fait retour au gouvernement dans les conditions prévues en fin de concession.

Le concessionnaire peut à toute époque renoncer à la concession ; la mine fait alors retour au gouvernement dans les mêmes conditions que celles précitées.

1012. — Dans l'acte de concession de la mine de plomb de Djeba, fait antérieurement (6 mai 1876), mais concurrem-

que sur une autorisation spéciale du gouvernement, qui fixe l'indemnité à payer au propriétaire. Si le propriétaire est étranger, l'extraction ne peut avoir lieu que sur son consentement formel. Le gouvernement a droit à la redevance de 6 francs par tonne dans tous les cas.

ment avec la concession du chemin de fer de la Medjerdah, on trouvait déjà un régime analogue à celui que nous venons de mentionner, quoique moins soigneusement précisé d'une part et avec quelques différences de fond d'autre part.

Dans cet acte, le gouvernement n'accorde que pour 50 ans le droit d'exploiter la mine[1]. A l'expiration de ces 50 années, la mine doit faire retour au gouvernement avec tous ses immeubles en bon état, sans indemnité. Les machines et meubles restent seuls la propriété des concessionnaires, mais le gouvernement se réserve le droit de les acheter à leur valeur du jour, sur estimation.

En somme, ce n'était pas là non plus une propriété que donnait le gouvernement ; c'était simplement le bail d'une mine qu'il consentait, et à des conditions fort avantageuses pour lui.

La concession de la mine devenait nulle et non avenue si le chemin de fer concédé en même temps n'était pas construit ou si la concession en devenait caduque. Le concessionnaire de la mine doit, en outre, à peine de déchéance pure et simple, extraire un minimum qui devait être ultérieurement établi, mais qui, en fait, ne l'a jamais été. Cette extraction devait être, à peine de déchéance également, continuée suivant une progression comportant, pour chaque semestre, 10 0/0 en sus sur le semestre précédent, à moins qu'il ne fût dûment justifié par experts que l'appauvrissement inattendu des filons ne permettait plus une extraction semblable.

Le gouvernement a droit aux 10 0/0 du produit brut, à livrer en minerais ou saumons, franco, à Tunis, et à cet effet il peut prendre connaissance de la comptabilité.

1. Sans doute le chemin de fer, concédé en même temps que la mine, n'était lui aussi concédé que pour 50 ans ; mais il n'en constituait pas moins une véritable propriété à l'encontre de la mine qui n'était donnée qu'à bail. En effet, à l'expiration de la concession du chemin de fer, le gouvernement a bien le droit de le reprendre avec ses dépendances, mais en le payant à sa valeur du jour sur estimation d'experts. Si le gouvernement refuse de faire cet achat, le chemin de fer reste la propriété absolue du concessionnaire qui est tenu, de son côté, d'en continuer l'exploitation. Autant dire que c'est une concession perpétuelle avec faculté de rachat, irréalisable en pratique, à une seule date, au bout des 50 premières années.

1013. — Le régime des mines instituées postérieurement à notre protectorat est bien différent.

La propriété de la mine est concédée à perpétuité, dans le système du droit français, tandis que le chemin de fer et le port qui sont concédés par le même acte ne le sont que pour 99 ans.

La concession ne comprend que les gîtes des substances dont la nature est spécialement dénommée dans l'acte de concession, la réserve habituelle de notre droit français étant expressément stipulée pour les gîtes de toutes autres substances.

Les droits et obligations du concessionnaire tant envers l'État qu'envers les tiers, propriétaires du sol, exploitants voisins ou autres, tels qu'ils résultent du cahier des charges, sont la reproduction des clauses qui règlent ces droits et obligations dans notre législation française, avec une rédaction textuellement empruntée généralement à nos lois et décrets, et plus spécialement à nos modèles d'actes de concession et de cahiers des charges annexés [1]. Il n'y a de différence appréciable que sur les points suivants, que nous nous bornerons donc à indiquer.

Le concessionnaire ne doit payer à l'État que la redevance proportionnelle sur le taux de 5 0/0 du produit net de l'extraction de l'année précédente [2], sans être soumis à la redevance fixe.

L'État accorde gratuitement au concessionnaire, à l'intérieur du périmètre, la jouissance des terrains domaniaux dont l'occupation serait reconnue par l'administration nécessaire à l'exploitation des mines.

Par contre le gouvernement se réserve le droit d'user,

1. Dans la rédaction de certaines clauses, ayant même portée au fond que les clauses correspondantes de notre droit français, on s'est visiblement efforcé d'y mettre un peu plus de clarté ; c'est le cas des articles relatifs aux redevances publiques, notamment.

2. « Le produit brut se calculera, dit un de ces actes, en défalquant du prix de vente sous palans dans le port d'embarquement : les droits de port, les frais de transport par chemin de fer et les frais d'amenage sous palans, conformément aux tarifs généraux de l'exploitation du port et du chemin de fer. » Ces tarifs sont de 0 p. 20 (0 fr. 12) par tonne kilométrique sur le chemin de fer et de 1 p. 60 (0 fr. 96) par tonne pour le port.

pour l'exploitation des terrains domaniaux, de tous chemins et sentiers établis par le concessionnaire pour les besoins de son entreprise.

Le concessionnaire ne peut céder ses droits sans l'assentiment du gouvernement.

Il doit être établi pour les ouvriers de l'ensemble de l'entreprise une caisse de secours alimentée par une contribution du concessionnaire et un prélèvement sur les salaires, caisse dont les statuts doivent être soumis à l'approbation de l'administration. Le concessionnaire peut proposer à l'administration toute autre institution ayant le même but.

La déchéance du concessionnaire est prévue dans deux cas : l'un est relatif à l'exploitation même de la mine ; l'autre résulte de la liaison de la mine à l'entreprise des travaux publics concédés en même temps. En ce qui concerne l'exploitation de la mine, le concessionnaire encourt la déchéance si, au bout d'un certain nombre d'années, l'extraction moyenne annuelle n'atteint pas une quantité déterminée[1]. Dans ce cas la mine retirée est vendue à l'adjudication, par voie administrative, au profit du concessionnaire déchu, mais seulement entre concurrents préalablement agréés par l'administration. Si l'adjudication n'aboutit pas après une seconde tentative, la mine fait purement et simplement retour à l'État. La déchéance pure et simple de la mine a lieu, d'autre part, dans le cas où le concessionnaire encourrait la déchéance de la concession du travail public, chemin de fer ou port, qui lui a été concédé en même temps ; cette déchéance de la concession du travail public peut résulter de clauses identiques à celles qui en France peuvent déterminer la déchéance des concessions de chemin de fer.

Sur tous les autres points, comme nous l'avons dit, le régime légal des mines est identique au régime français. Il n'est pas jusqu'à la redevance tréfoncière en faveur des propriétaires du sol qui n'ait été réglée à notre taux, soit à 0 piastre 20 ou 0 fr. 12 par hectare.

1. 50,000 tonnes en moyenne, par période de 3 ans, trois ans après la concession, pour un groupe de mines de fer.

§ II

Annam et Tonkin.

1014. — L'acte qui doit régir le régime des mines dans nos nouvelles possessions de l'Indo-Chine n'a pas encore été officiellement rendu. Mais le gouvernement français a fait publier (*Journal officiel du* 6 *décembre* 1884) le projet de règlement [1] préparé par une commission spéciale nommée par lui à cet effet, ce qui porte à croire que ce projet est destiné, dans ses grandes lignes du moins, à devenir l'instrument définitif qui fixera le régime des mines. C'est à ce titre, en même temps que sous ces réserves, que nous examinerons les bases de ce système. Aussi bien, il ne manque pas d'intérêt en lui-même, au point de vue de l'extension que pourraient recevoir ailleurs les principes d'après lesquels il a été établi.

Auparavant, nous pensons qu'il ne sera pas inutile de rappeler l'état des choses et de la propriété en Annam, au point de vue juridique, avant notre intervention [2].

1015. — Le point de départ du code annamite est que le roi avait partout originairement la propriété du sol et du

1. Avec le projet de règlement a été publié le rapport explicatif adressé au ministre de la marine et des colonies par M. E. Lamé-Fleury qui avait présidé la commission; nous nous permettrons de lui faire quelques emprunts.

2. Nous avons tiré les renseignements qui suivent du *Code annamite* traduit par M. Philastre (2 vol. in-8°) avec explications et commentaires. Sans connaître les langues de l'extrême Orient, on est immédiatement frappé de la valeur exceptionnelle du travail de M. Philastre qui s'est élevé, en certains passages de son commentaire, à une hauteur de vues tout à fait remarquable.

Le Code, en lui-même, est réellement surprenant par le degré d'avancement d'organisation civile et administrative qu'il décèle, et par le soin méticuleux avec lequel cette organisation est réglée.

Ce Code diffère, en la forme, de nos lois en ce qu'au premier abord il n'apparaît que comme un code pénal ; chacune de ses dispositions se termine à peu près invariablement par l'application d'une peine corporelle contre celui qui enfreindra la disposition édictée, même dans le domaine des actes purement civils, comme la vente, l'antichrèse, etc. Qu'on dégage la règle de sa pénalité, il reste la disposition de droit purement civil qu'on peut rapprocher de celle qui lui correspond dans notre législation.

tréfonds. Tous les terrains non cultivés ou plus exactement vacants doivent être considérés comme lui appartenant.

L'État peut aliéner les terrains domaniaux qui deviennent alors et restent indéfiniment des propriétés privées, dans le commerce, pourvu qu'elles payent l'impôt qui leur est afférent. En outre, tout individu peut s'approprier des terrains domaniaux, encore vacants, en se faisant inscrire pour les mettre en culture, et en payant l'impôt correspondant. L'appropriation ainsi faite, il est et demeure propriétaire des terrains non seulement tant qu'il cultive, mais tant qu'il paye régulièrement l'impôt[1]. Le non-payement de l'impôt entraînerait la perte de la propriété, qui ferait retour pur et simple au domaine royal.

Dans le cas où la propriété a été constituée non pas par appropriation, mais par vente directe de l'État, celui-ci n'a plus le droit de confisquer les terres qui ne payent pas l'impôt; il ne peut que poursuivre le payement des impôts dus en expropriant au besoin le cultivateur jusqu'à concurrence du montant de la créance[2].

La propriété territoriale annamite, telle qu'elle vient d'être définie[3], peut librement se vendre, se louer, et même s'engager réellement par une sorte d'antichrèse[4] plus que d'hypothèque.

Ainsi, le domaine de l'État se compose essentiellement des terres vagues et incultes, toute terre cultivée, par suite inscrite et imposée, en étant sortie pour devenir une propriété individuelle[5].

1. Les explications de Philastre (t. I, p. 476-477 sur art. 90) sur la suppression, dans l'art. 90 du Code annamite, de la disposition du Code chinois qui défend de ne pas cultiver les terres, montre bien que dans le droit annamite la conservation de la propriété est exclusivement liée au payement de l'impôt.

2. Philastre (*Code*, t. I, p. 409-410).

3. A côté de la propriété individuelle dans le commerce, il y a des biens communaux et des majorats constitués pour des fondations pieuses, qui sont généralement tenus pour inaliénables ou hors du commerce. (Philastre, *loc. cit.*, sur article 87.)

4. V. sur cette transaction de la législation annamite : Philastre, *loc. cit.* sur article 89 (t. I, p. 462).

5. Philastre, t. I, p. 434.

Cependant l'État peut exceptionnellement posséder des rizières, données généralement en culture aux pauvres ; les terres qui reviennent à l'État par confiscation sont vendues aux particuliers. (Philastre, sur art. 90, t. I, p. 476.

1016. — Mais, dans le droit annamite, la propriété des terres n'a jamais donné aucun droit sur les mines qui pouvaient s'y trouver. Leur exploitation sans une permission expresse du souverain, auquel elles étaient réputées appartenir, était défendue sous les peines les plus sévères [1]. Avant l'établissement de notre protectorat, il ne paraît pas que le gouvernement annamite ait jamais institué d'autre concession sur les mines de l'Annam et du Tonkin, que celle mentionnée dans le rapport de M. E. Lamé-Fleury, qui a été faite le 12 mars 1881 à un Chinois pour l'exploitation pendant 29 ans de la houillère de Nong-Son (province de Quâng-Nam), moyennant le payement d'une redevance proportionnelle assez élevée, dont le taux va successivement en croissant. Partout ailleurs les mines, pour lesquelles des redevances étaient effectivement payées au Trésor public, étaient exploitées sans titre spécial ; les particuliers n'avaient donc sur elles que des droits de jouissance ou d'usage absolument précaires et révocables *ad nutum*.

1017. — Le projet de règlement [2] a adopté pour la classification légale des substances minérales (art. 1) le système néo-calédonien, suivant lequel on ne laisse au propriétaire du sol que les matériaux de construction et les amendements ou engrais pour la culture des terres.

Les conditions de gisement des substances minérales au Tonkin ont conduit à adopter, au point de vue de la connexité des substances comprises dans un même périmètre, un classement des gîtes en trois catégories, qui diffère légèrement de celui de la Nouvelle-Calédonie et de l'Inde. La catégorie spéciale du sel gemme et des sels associés a disparu, à raison de son peu d'intérêt pratique et de la faible probabilité de l'existence de pareils gîtes dans la colonie.

1. Philastre dans son commentaire de l'article 87 du Code annamite (t. I, p. 444) est très net et très affirmatif sur ce point important.

2. Le gouvernement français a le droit d'intervenir dans la réglementation des mines, non seulement par application des principes généralement reçus sur les protectorats, mais encore par suite de stipulations expresses contenues dans le traité de Hué du 6 juin 1884, et notamment dans ses articles 3 et 18. De à vient l'intervention directe des agents locaux français et l'intervention éventuelle de l'administration centrale métropolitaine.

Une classe à part, au contraire, a été admise pour les gisements d'alluvions. La différence sur ce point entre les règlements tonkinois et néo-calédonien est plus apparente que réelle: les dispositions spéciales stipulées en Nouvelle-Calédonie pour l'exploitation des alluvions aurifères les constituent, en fait, en catégorie spéciale.

1018. — Le règlement tonkinois reconnaît deux modes d'acquisition, du droit d'exploiter les mines ou deux modes d'acquisition de la propriété minérale: 1° la prise de possession ; 2° l'adjudication.

La prise de possession doit être considérée comme le régime normal; l'adjudication ne peut porter que sur des mines connues, mines que pour des motifs spéciaux l'administration croit devoir réserver à cet effet (art. 19).

1019. — L'acquisition du droit d'exploiter par prise de possession passe par deux stades : la recherche en périmètre temporairement réservé, d'abord ; la transformation ensuite, dans un délai fixé, de ce droit temporaire en un droit perpétuel de propriété. Cette transformation constitue un droit pour celui qui a régulièrement acquis le droit de recherche en périmètre réservé, en même temps qu'elle constitue pour lui une obligation. En effet, aux termes de l'article 14, l'explorateur qui ne se serait pas transformé ainsi en exploitant régulier dans un délai de trois ans, perd tous les droits que son occupation lui avait acquis dans son périmètre et est inhabile à en acquérir pendant trois ans [1].

Ce principe de l'acquisition du droit d'exploiter les mines en deux périodes, analogue au système américain, repose sur plusieurs motifs qui avaient encore plus de poids peut-être dans le système général adopté au Tonkin que dans le système américain. L'acquisition définitive de la propriété minérale entraîne nécessairement des formalités, des frais et

1. Pour produire sûrement effet, cette sanction qui forme le § 2 de l'article 14 aurait pu être peut-être libellée d'une façon plus énergique encore ; il eût fallu dire l'explorateur « agissant isolément ou *en société* ». Si les mots n'y sont pas, l'ensemble de la disposition ne nous paraît pas moins clair dans ce sens.

des dépenses qui exigent non seulement un certain temps, mais auxquels, en outre, tout mineur ne se soumettra que s'il a la probabilité, sinon la certitude, d'avoir affaire à un gisement utilement exploitable. D'où la nécessité technique et économique de cette première période de recherche, pendant laquelle il est rationnel que l'explorateur ne soit pas assujetti aux charges fiscales auxquelles il est, au contraire, légitime que l'État soumette les mines dont il a fait des propriétés perpétuelles. D'autre part, et surtout dans des pays neufs, il faut que l'explorateur puisse, dès le premier jour, être assuré que le bénéfice de ses découvertes ne pourra pas lui être enlevé ; c'est là, en effet, le facteur le plus actif pour provoquer les recherches et l'exploitation des mines. D'où le droit exclusif de recherche qui lui est reconnu dans un périmètre rectangulaire de dimensions légalement déterminées, mais qu'il peut orienter et délimiter lui-même, et le droit de faire transformer, dans un délai de trois ans, ce droit précaire d'explorer en un droit perpétuel d'exploiter. Mais à raison de la liberté de travail qu'on est nécessairement obligé de laisser à l'explorateur dans un pays où une surveillance administrative sérieuse est matériellement impossible, il était nécessaire de forcer l'explorateur à ne pas rester éternellement dans cette situation d'explorateur de droit, mais d'exploitant de fait, à son grand avantage et au détriment de l'État, en l'y contraignant par une sanction civile effective qui pût être efficace. De là le système de la transformation obligée du droit d'explorer en droit d'exploiter[1].

1. On ne peut se dissimuler toutefois qu'il y a peut-être une lacune dans ce système. Sans doute l'explorateur, qui, en fait, pendant ses trois ans de recherches, peut devenir un véritable exploitant, et un exploitant à titre gratuit, ne peut rester que trois ans dans cette situation et doit nécessairement, à peine de perdre son droit, se transformer en exploitant taxé. Mais qui n'aperçoit que par un concours frauduleux avec un tiers, l'explorateur pourrait au bout de ses trois ans passer la main à ce tiers qui réoccuperait en droit à titre d'explorateur, mais continuerait en fait à exploiter gratuitement ; et les choses pourraient ainsi à la rigueur continuer indéfiniment de trois ans en trois ans, sans que la recherche se transformât en propriété. Sans doute, comme la fraude vicie tout, l'administration ne manquerait pas de moyens pour arrêter efficacement de pareilles manœuvres ; elle en aurait un tout naturel et bien facile : ce serait de déclarer le district soumis aux adjudications. Peut-être, pour éviter à l'administration de recourir à de pareilles mesures, aurait-on pu stipuler que tout terrain, occupé pendant trois ans à titre de recherche et

1020. — Ce droit de recherche dans un périmètre déterminé, d'où découlera le droit d'exploiter à perpétuité, ou la propriété de la mine, s'acquiert à la priorité d'occupation par la plantation de bornes ou poteaux aux sommets du rectangle [1] choisi et par une déclaration faite à l'agent le plus voisin, à ce indiqué. C'est cette priorité qui assure le droit défini par le projet. Comme il s'agit d'un droit dont on peut disposer, toutes les contestations auxquelles il pourrait donner lieu entre particuliers ressortiraient aux tribunaux d'après le principe de l'article 68. Les étrangers ou sociétés étrangères, auxquels il est interdit (art. 20) d'être propriétaires, possesseurs ou exploitants de mines dont les titres de propriété ont été délivrés, peuvent, au contraire, acquérir directement, ou par voie de cession, jouir et disposer du droit de recherche.

Le périmètre, dans lequel on peut ainsi s'assurer la possession d'abord, la propriété de la mine ensuite, ne doit pas avoir une superficie de plus de 100 hectares pour les gîtes d'alluvion, 400 pour ceux de houille et 160 pour les autres, sous la réserve que le petit côté du rectangle soit au moins égal au quart du grand côté (art. 9) [2].

Comme pour des exploitations de houille une superficie de 400 hectares pourrait être insuffisante, on peut valablement occuper plus d'un périmètre (art. 13) à titre d'explorateur, sous réserve du droit de l'administration (art. 42) de s'opposer à la réunion des mines, au moment où l'explorateur doit faire transformer son périmètre temporaire de recherche en propriété définitive [3]. Pour les substances autres que la houille

non transformé dans ce délai en propriété, devrait nécessairement être vendu en adjudication. Ce n'eût été que si l'adjudication n'avait pas abouti que le terrain serait redevenu libre comme auparavant, pour toute nouvelle occupation à titre de recherche, même de la part du premier explorateur, qu'il n'y avait alors plus d'intérêt à écarter pendant trois ans à titre de sanction.

1. La forme rectangulaire n'est peut-être pas absolument rationnelle ; théoriquement il vaudrait mieux laisser la liberté de délimitation ; mais la délimitation rectangulaire offre d'innombrables avantages pratiques dans les pays neufs.

2. Cette disposition a pour objet d'empêcher qu'un explorateur ne s'empare, par exemple, de tout l'affleurement d'un gisement.

3. On aurait pu sans grand inconvénient laisser tomber ce droit de veto, mais en stipulant alors que l'on n'aurait pas pu occuper valablement plus de 2 ou 3 périmètres houillers.

et afin d'éviter des accaparements qui pourraient être nuisibles à l'intérêt public, on ne peut pas occuper simultanément deux périmètres de recherche qui ne seraient pas distants l'un de l'autre de 5 kilomètres au moins (art. 13).

1021. — Le titre de propriété de la mine est délivré par l'administration (art. 29) à celui qui établit, à la suite d'une enquête ouverte pour prévenir les intéressés, qu'il est bien le premier occupant ; en cas de contestation, il appartient aux tribunaux, juges naturels des droits des particuliers, de décider, dans des délais qu'on s'est efforcé de raccourcir[1], quel est le premier occupant. L'administration n'aurait à refuser la délivrance d'un titre de propriété que si l'on demandait une mine de substance minérale laissée à la disposition du propriétaire du sol (aux termes de l'art. 1), ou si la demande était faite par un étranger ou une société étrangère inhabile, d'après l'article 20, à se faire délivrer un titre de propriété.

On peut reprocher à ce système d'acquisition de la propriété des mines de ne pas exiger la constatation préalable de l'existence d'un gisement ; ce n'eût pas été praticable dans un pays comme le Tonkin, et dans tous pays on peut contester l'utilité pratique d'une pareille précaution, alors surtout qu'on a soin, par des redevances suffisamment élevées, d'écarter les malintentionnés. On peut également reprocher au système de ne pas astreindre plus efficacement l'exploitant à travailler, en n'exigeant pas notamment l'exécution d'un travail minimum, fixé en valeur ou en nature, avant la délivrance du titre de propriété ; il y aurait eu là également des constatations impossibles à faire au Tonkin. D'une façon générale on peut aussi penser que l'obligation du payement d'une redevance fixe relativement élevée, à peine de déchéance, est de nature à écarter les simples agioteurs.

1022. — La possibilité conférée à l'administration de réserver des périmètres pour la vente des mines par adjudi-

1. L'explorateur dont le droit serait contesté de mauvaise foi resterait, du reste, en possession de la mine et n'aurait par suite pas sérieusement à souffrir de ces oppositions ; le raccourcissement des délais est de nature à empêcher d'autre part des concours frauduleux.

cation (art. 19) lui donne, d'une part, les moyens d'éviter les conflits inévitables et inextricables qui pourraient se présenter pour l'acquisition des mines dans des régions très connues ; d'autre part, elle lui assure la faculté, qui peut être précieuse, de tirer un parti avantageux pour le Trésor de gîtes de richesse évidente et considérable qui viendraient à être découverts. Les droits du prospecteur heureux qui arriverait à les découvrir n'en sont pas moins réservés, puisque l'administration ne peut retirer ces gîtes du régime primordial de la prise de possession qu'après qu'elle en a fait une déclaration. En même temps, par la combinaison des dispositions des articles 13 et 42, le premier inventeur, tout en pouvant se faire une part suffisamment belle pour le rémunérer largement de sa découverte, ne pourrait pas accaparer tout un district.

L'article 33, § 3, prévoit la possibilité pour le gouvernement de subventionner, par l'octroi de mines, l'exécution de travaux publics ; nous avons marqué notre sentiment (n° 1009) sur la portée peu pratique de cette disposition.

1023. — Un régime spécial a dû être prévu (art. 37) pour les gîtes d'alluvion situés dans les terrains cultivés, c'est-à-dire, d'après ce qui a été dit au n° 1015, dans les terrains qui constituent à peu près seuls actuellement des propriétés privées. Pour éviter que l'on ne vînt, sous prétexte de faire des recherches de mines, troubler les propriétaires et notamment les indigènes dans leur jouissance, le propriétaire du sol a seul la faculté d'ériger son sous-sol en mine, autrement dit a seul le droit d'exploiter ou de laisser exploiter.

1024. — De quelque manière qu'une mine ait été érigée en propriété, cette propriété a les mêmes caractères, qui ne diffèrent pas sensiblement des caractères de la propriété de la mine dans notre droit minier métropolitain. On s'est seulement visiblement efforcé, dans le projet de règlement tonkinois, d'accentuer davantage encore le principe de l'assimilation à la propriété de droit commun, en accroissant la liberté laissée à l'exploitant et en restreignant l'intervention de l'administration. L'article 60 spécifie nettement, en parti-

culier, que celle-ci ne peut intervenir que pour assurer la sécurité de la surface et du personnel occupé dans les travaux, et jamais par conséquent dans tout ce qui compète au domaine économique ou commercial de l'exploitation.

Nous nous bornerons à signaler les quelques autres différences essentielles avec le régime métropolitain.

Hors le cas de mine d'alluvions, ci-dessus mentionné (nº 1023), il n'est reconnu aucun droit sur la mine au propriétaire du sol.

Après cette différence à coup sûr la plus importante, une des plus saillantes est relative aux redevances. On a adopté le système d'une taxe unique superficiaire qui, ainsi que le dit fort bien M. E. Lamé-Fleury dans son rapport, « ne fût pas assez élevée pour paralyser les efforts de l'exploitant et le fût cependant suffisamment pour qu'il eût généralement un intérêt véritable à ne pas laisser un périmètre improductif; cet impôt a paru à la Commission, — ajoutait son président, — de nature à entraver la concentration dans les mêmes mains de surfaces considérables non exploitées ; ce qui constitue, à tout prendre et pour rester sur le terrain de la pratique, le seul inconvénient réel de la perpétuité des mines [1]. »

A un point de vue purement fiscal, l'article 47 a établi un droit de sortie *ad valorem* sur les produits des mines, droit relativement modéré et de perception facile [2].

Pour donner une base solide au système qui repose sur l'impôt superficiaire précité, la déchéance est prévue contre tout concessionnaire en retard d'un semestre ; la déchéance est pure et simple en ce qui le concerne ; mais l'adjudication de la mine, à laquelle il doit être procédé, se poursuit au profit des créanciers réels qui sont appelés à bénéficier du prix de l'adjudication et dont les droits sont ainsi sauvegardés dans la mesure du possible ; le crédit des mines ne peut donc pas se

1. Cet impôt, suivant l'article 45, serait de 10 fr. par hectare pour les mines de combustible ; 20 fr. pour les mines d'alluvion ; 15 fr. pour celles de toutes autres substances. On conçoit que ces chiffres ne doivent avoir rien d'absolu et dépendent essentiellement des conditions propres à chaque pays.

2. Ce droit a été fixé à 3 p. 100 pour les combustibles et minerais de fer et à 5 p. 100 pour toutes autres substances minérales ou fossiles et pour les métaux bruts.

trouver menacé par une précarité qui est plus apparente que réelle.

La déchéance, poursuivie dans les mêmes conditions, a dû être prévue comme sanction contre les réunions faites contrairement aux prescriptions de l'article 42, ainsi que contre l'inobservation des clauses relatives à l'exécution des travaux publics, qui aurait pu être une des conditions de l'acquisition de la mine.

L'exploitant est tenu de réparer tous les dommages que ses travaux peuvent causer aux propriétés ou établissements de la surface, comme aux mines voisines (art. 52 et 57).

Il peut occuper à la surface, dans l'intérieur de son périmètre, sous la surveillance de l'administration, tous les terrains nécessaires à son exploitation, en en payant la double valeur pour les terrains de propriété privée ou l'impôt foncier le plus élevé pour les terrains domaniaux [1]. A l'extérieur du périmètre, le droit d'occupation ne peut s'exercer que pour l'installation des travaux dits de secours [2] (art. 50, 51 et 53).

Entre mines voisines ou superposées, le projet de règlement, — comblant à cet égard les lacunes de notre droit métropolitain (V. ch. VIII), — organise, toujours sous la surveillance de l'administration, des servitudes réciproques, pour l'exécution des travaux respectivement afférents à chacune des exploitations (art. 55, 56 et 59).

Nous ne revenons sur ce qui a été dit précédemment, relativement à la surveillance de l'administration sur l'exploitation des mines, que pour faire remarquer que l'article 61, § 4, a stipulé explicitement que toutes les mesures de police devaient être supportées par l'exploitant sans lui ouvrir de droit à indemnité : « toutefois, en cas d'une mesure prescrite pour protéger un travail d'utilité publique autorisé postérieurement à l'institution de la propriété de la mine, il devrait

1. Pour les terrains domaniaux, ce mode de règlement d'indemnité était tout indiqué puisque, dans le droit annamite, le payement de l'impôt suffit à acquérir la propriété des terrains domaniaux incultes (n° 1015).

2. Les auteurs du projet de règlement auraient pu étendre ce droit à tous travaux autres que des travaux de secours proprement dits, notamment à une galerie de sortage ou même à un puits d'extraction ; c'est l'abatage seul qui devrait être interdit en dehors du périmètre.

être indemnisé de la valeur des installations que cette mesure rendrait inutiles ou de celles qu'il serait obligé d'exécuter » : c'est la solution de la loi prussienne de 1865 que nous avons préconisée ailleurs. (V. n° 603.)

Mentionnons enfin la disposition de l'article 54, § 2, qui porte que tout exploitant qui poursuit ses travaux dans les mines voisines reste civilement responsable, jusqu'à l'expiration de la troisième année qui suivra la découverte du fait. Cette disposition est de nature à couper court à la controverse que soulève, sur ce point, notre droit métropolitain. (V. nos 829 et 840.) Toutefois le projet de règlement pour le Tonkin a omis de se prononcer sur l'action pénale qui peut être concomitante à l'action civile. Seulement, comme le titre V relatif aux pénalités a pris soin de mentionner explicitement les diverses dispositions de la loi dont les infractions constituent des contraventions, et que l'article 54 n'est pas mentionné, il n'est pas douteux que le fait de dépasser la limite ne serait pas par lui-même délictueux ou punissable. Mais il pourrait y avoir vol, comme dans le droit métropolitain, s'il y avait intention frauduleuse de soustraction des substances minérales appartenant à autrui[1].

1. Le *Journal officiel* du 4 mars 1886 vient de publier un décret du 2 mars approuvant la convention conclue entre la France et l'Annam sur le régime des mines de l'Annam et du Tonkin. D'après cette convention, en date du 18 février 1885, le roi d'Annam accepte de soumettre le régime et l'exploitation des mines situées dans ses États aux règlements dont l'utilité aura été reconnue par le gouvernement de la République française. La convention n'indique pas quels seront ces règlements. Mais elle stipule que le montant des taxes et impôts établis sur les mines et leurs produits, ainsi que le prix de celles qui auront été adjugées ou auront fait l'objet d'une prise de possession, seront versés chaque année dans le Trésor royal, après défalcation des dépenses de l'administration des mines, pour être affectés aux autres dépenses de l'administration du Tonkin. Ces termes de la convention paraissent impliquer l'assimilation du règlement définitif au projet que nous avons fait connaître.

FIN DU SECOND VOLUME

TABLE DES MATIÈRES

DU SECOND VOLUME

Chapitre XVIII. — **Juridiction. — Pénalités.**

Section I. — Mines.

§ 1. — *De la compétence.*

§ 2. — *De la procédure.*

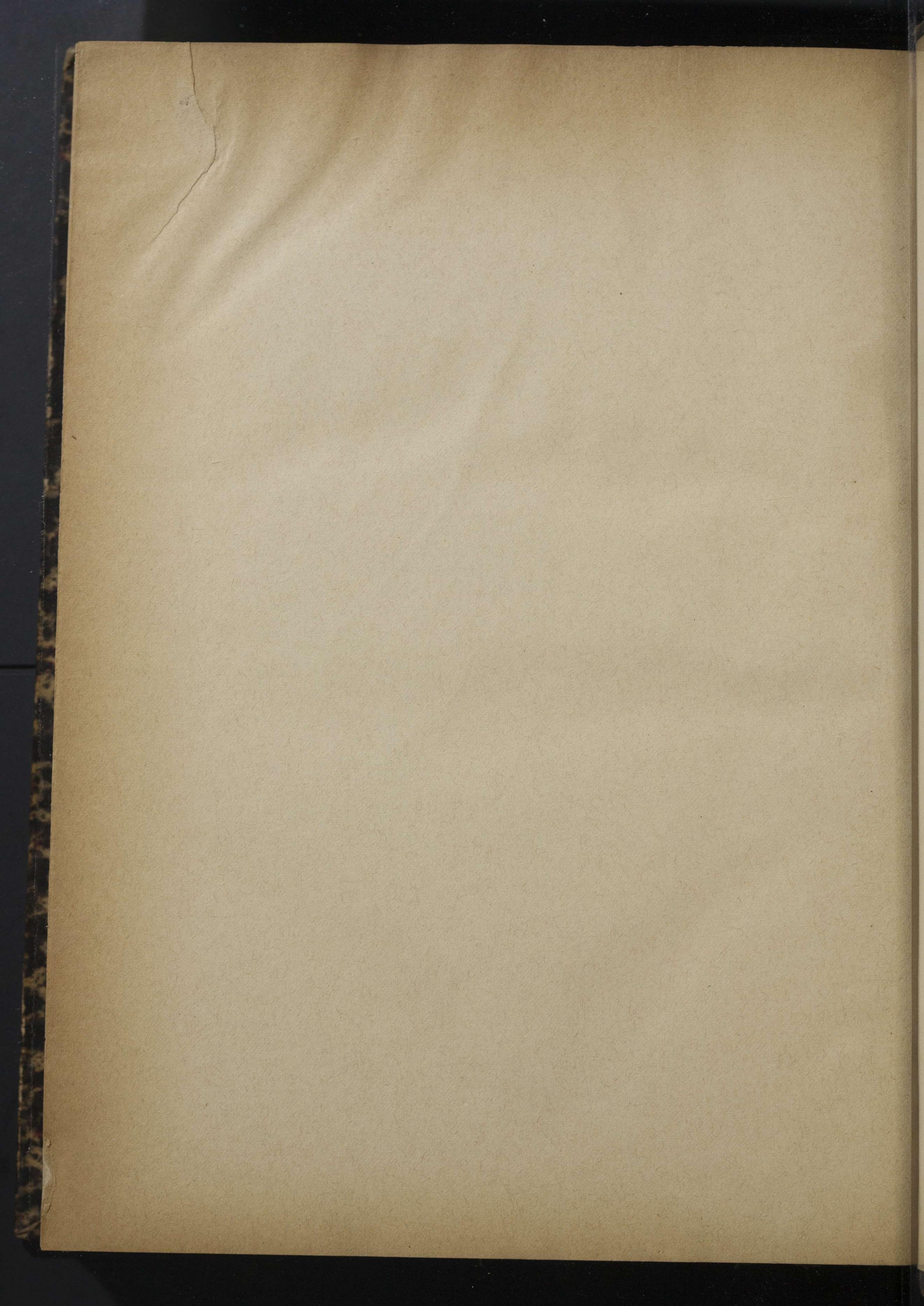
1° *Procédure devant la juridiction civile.*

2° *Procédure devant la juridiction administrative.*

§ 3. *Des pénalités.*

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES DU SECOND VOLUME

CORBEIL. — IMPRIMERIE B. RENAUDET.


4





